



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Etudes courtes

**La gouvernance urbaine,
du Nord au Sud**

Acceptions, hybridations, ambiguïtés

Isabelle HILLENKAMP

Etudes courtes n° 11

ETUDES COURTES
n° 11

La gouvernance urbaine, du Nord au Sud

Acceptions, hybridations, ambiguïtés

Isabelle HILLENKAMP

© IUED, octobre 2007

CHF 12.–

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT
Service des publications
Case postale 136 – CH-1211 GENÈVE 21
<http://www.iued.unige.ch> – publications@iued.unige.ch

Document de travail NCCR Nord-Sud/IP8

Les idées exprimées dans la collection des Etudes courtes ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut universitaire d'études du développement (IUED).

Remerciements

Je tiens à remercier vivement Isabelle Milbert, Marc Hufty et Alain Viaro pour leurs commentaires et apports à différentes versions de ce texte.

Table des matières

I. Introduction	9
Difficultés d'une définition	9
La gouvernance, de la nouvelle économie institutionnelle aux études urbaines	9
II. Apparition de la notion de gouvernance urbaine	15
Premier mouvement : de la gouvernance à la gouvernance urbaine	15
Second mouvement : de l'urbain à la gouvernance urbaine	19
Une notion consensuelle – et polysémique	22
III. Diffusion et appropriation de la <i>gouvernance urbaine</i>	25
Une diffusion du Nord au Sud : principes de développement et programmes de recherche	25
<i>Développement au Nord</i>	25
<i>Diffusion au Sud dans la « communauté du développement »</i>	26
<i>Diffusion au Sud dans le monde de la recherche</i>	27
Une appropriation contrastée selon les continents du Sud	29
<i>Afrique</i>	29
<i>Asie</i>	31
<i>Amérique latine</i>	33
IV. La gouvernance urbaine en débat	35
La gouvernance participative comme forme moderne de domination	35
La gouvernance, une menace pour la démocratie ?	36
Gouvernance urbaine et niveaux d'observation	38
Gouvernance urbaine et changement historique	39
Sur l'interdisciplinarité	40
V. Conclusion	43
VI. Références bibliographiques	45

I. Introduction

Difficultés d'une définition

Donner d'emblée une définition de la gouvernance urbaine n'est pas tâche aisée, tant ce terme a connu des mutations nombreuses et continue d'être employé sous des acceptions diverses. A grands traits, on peut dire qu'il apparut à la fin des années 1980 en Grande-Bretagne pour caractériser une situation que l'on interpréta comme l'émergence de « villes entrepreneurs » dans un contexte de retrait de l'Etat et de privatisation des services urbains. A partir du milieu des années 1990, il fut utilisé plus largement au Nord dans l'analyse des politiques publiques pour proposer une lecture non institutionnelle, non uniformisante et non rationalisante de l'action publique. L'attention se déplaça ainsi des élus et des institutions locales vers l'articulation des niveaux de gouvernement et le dialogue avec la société civile. A peu près au même moment, une version normative se développa, qui peut être considérée comme une adaptation de l'idée de bonne gouvernance à la ville et qui fut appliquée essentiellement au Sud. La gouvernance urbaine désigne dans ce cas un nouveau modèle politique pour la ville, fondé sur un ensemble de principes auquel doivent se conformer les gouvernements urbains et sur une participation accrue de la société civile aux décisions publiques.

Néanmoins, ni le type d'interprétation de la gouvernance urbaine auquel on est confronté dans les différents travaux, ni les liens entre les différentes acceptions de cette notion n'apparaissent toujours de manière évidente. Il faut dire que la gouvernance appartient à cet ensemble de notions, concepts et théories à vocation universelle. Dès lors, il n'est pas étonnant que sous un même terme se cachent des interprétations très diverses. Pour tenter de lever l'ambiguïté, il est nécessaire de retracer l'historique de l'apparition de la notion de gouvernance urbaine dans des contextes particuliers et d'analyser ses différentes acceptions. Nous essaierons de montrer que la diffusion de ce terme, au Nord comme au Sud, s'est opérée plus par des mutations et des hybridations que par une uniformisation des modes de pensée, à laquelle elle semble pourtant prétendre.

Par ailleurs, loin de se cantonner aux études urbaines, la dynamique de ces mutations prend son élan dans des sauts de discipline en discipline, d'objet d'étude en objet étude. Avant de se consacrer, dans le chapitre suivant, à l'analyse de l'apparition de la notion de gouvernance urbaine, on s'attachera donc à restituer ces parcours interdisciplinaires entrecroisés et ces emprunts réciproques. Dans le troisième chapitre, on examinera la façon dont les chercheurs, du Nord au Sud, se sont approprié cette notion, avant de passer enfin à un examen critique des questions que soulève son emploi.

La gouvernance, de la nouvelle économie institutionnelle aux études urbaines

On s'accorde à situer les premières acceptions modernes de la notion de gouvernance dans les travaux de la nouvelle économie institutionnelle. Dans ses travaux précurseurs sur la coordination des transactions économiques, R. Coase mit l'accent sur le fait que les coûts de transaction du marché¹ ne sont pas nuls (Coase 1988 [1937] : 6). Par conséquent, la *coordination* assurée par le système complexe que constituent les prix du marché n'est pas parfaite, ce qui explique l'existence de formes alternatives de

¹ Coûts de mesure, de respect des droits de propriété, d'information et de négociation.

coordination : les firmes, où la direction de la production est assurée par un entrepreneur². En 1979, O. Williamson introduisit les notions de gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) et de structure de gouvernance (*governance structure*), pour caractériser le cadre institutionnel dans lequel les transactions économiques sont réalisées (Williamson 1979). De Coase à Williamson, l'idée est ainsi affirmée de l'existence d'un ordre permettant le bon déroulement des transactions économiques et provenant non pas des mécanismes de marché, mais d'un ensemble de facteurs résumés dans le terme de gouvernance. « [...] *governance is the means by which order is accomplished in a relation in which potential conflict threatens to undo or upset opportunities to realize mutual gains* » (Williamson 1996 : 12).

A partir de la fin des années 1980, la notion de gouvernance apparut simultanément dans le champ des relations internationales et dans celui du développement. Dans le premier, la notion de gouvernance, dans sa variante *mondiale* ou *globale*, a de nouveau vocation à répondre à une question d'ordre : celle de l'ordre international, alors que le bloc soviétique s'effondre et que les thèses sur l'érosion des prérogatives des Etats font l'objet d'un débat controversé. Dans un texte fondateur de 1992, J.N. Rosenau s'interroge sur l'ordre mondial en l'absence d'un gouvernement mondial, alors même que l'autorité se re-localise constamment, vers des instances tant supra-qu'infra-nationales (Rosenau & Czempiel 1992). La notion de gouvernance, comprise ici comme un système de règles qui assure l'ordre mondial, a vocation à dépasser celle, antérieure, de régime international.

La théorie des régimes internationaux se concentrait en effet sur la question de la coopération entre acteurs, essentiellement étatiques, dans un certain nombre de domaines (régimes commercial, juridique, maritime, etc.), qu'elle expliquait par un ensemble de normes, de principes et de règles partagés, souvent des lois internationales ou des règles d'organisations internationales, permettant de réduire l'incertitude inhérente à la coopération³. Une rationalité et une intentionnalité des acteurs étaient postulées. Par contraste, les théories de la gouvernance mondiale s'intéressent d'emblée à une multitude d'acteurs, *a priori* non rationnels mais producteurs d'ordre, et intervenant dans des domaines divers et non compartimentés des relations internationales.

La définition de J.N. Rosenau sera néanmoins vivement critiquée, jugée trop floue (L. Finkelstein), voire, selon M.-C. Smouts, tautologique⁴ (Smouts 1998). Toujours en 1992 sera mise en place la Commission sur la gouvernance mondiale, à l'initiative de l'ancien chancelier allemand W. Brandt et avec l'accord du secrétaire général des Nations unies, B. Boutros-Ghali. Cette commission, composée de 28 experts internationaux intervenant à titre individuel, émit une série de recommandations visant notamment à réformer et à étendre l'autorité de l'ONU (Commission on Global Governance 1995). Elle produisit également l'une des définitions de la gouvernance les plus fré-

² « *Outside the firm, price movements direct production, which is co-ordinated by a series of exchange transactions on the market. Within a firm these market transactions are eliminated, and in place of the complicated market structure with exchange transactions is substituted the entrepreneur-co-ordinator, who directs production* » (Coase 1988 [1937] : 35-36).

³ S. Krasner définit un régime international comme un ensemble de « *principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue-area* » (Krasner 1983 : 1).

⁴ Selon M.-C. Smouts, Rosenau définit en effet la gouvernance mondiale comme un ensemble de règles, principes et procédures (de même nature que les régimes mais d'étendue plus large) et pose que la gouvernance est comme « l'ordre plus la volonté ». Or l'ordre est lui-même défini comme « les agencements devenus des habitudes ».

quemment citées, mettant l'accent sur son caractère dynamique (un processus continu et non un système de règles), non nécessairement formalisé et inclusif⁵.

Dans le champ du développement, la notion de gouvernance vit tout d'abord le jour dans les rapports de la Banque mondiale (Banque mondiale 1989 ; World Bank 1992). Elle prit rapidement une tournure nettement normative – la bonne gouvernance⁶ –, qui suscita de nombreuses et vives critiques : son but inavoué serait de mettre sur le compte de l'incompétence institutionnelle des Etats l'échec des programmes d'ajustement structurel des années 1980 ; les économistes néolibéraux de la banque y auraient trouvé un moyen pernicieux de mettre enfin en place les réformes macroéconomiques nécessaires au fonctionnement des marchés ; la bonne gouvernance constituerait la forme la plus achevée de conditionnalité et d'ingérence politique des organisations internationales dans les pays en développement (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Osmont 1998 ; Holec & Brunet-Jolivald 1999 ; Solinís 2003). Plus largement, l'idée de gouvernance dans le contexte des pays en développement marque un effort – dénoncé ou salué – « pour faire passer le pouvoir du secteur public au secteur privé en réduisant le rôle de l'Etat et en accroissant celui de la société civile » (Hewitt de Alcántara 1998). Sous les auspices de la lutte contre la pauvreté lancée par la Banque mondiale, les études et les projets de développement se sont multipliés qui cherchent à identifier les conditions d'une gouvernance en faveur des pauvres (*pro-poor governance*)⁷.

A la fin des années 1980 apparut également, en Grande-Bretagne, la troisième mutation de la notion de gouvernance, sous sa variante *urbaine* qui nous intéresse plus particulièrement ici. Avec l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher en 1979, une réduction drastique des prérogatives des gouvernements locaux, majoritairement aux mains des travaillistes, couplée à une privatisation des services publics et à l'implantation au niveau local d'agences déconcentrées du pouvoir central, avait été opérée⁸. Cette nouvelle situation fut analysée en termes de gouvernance urbaine, faisant référence à une rupture avec les modes classiques de gouvernement ainsi qu'à l'importance prise par la question du développement économique des villes afin de faire face à la crise de la régulation fordiste. Cet accent mis sur le développement économique et sur les « villes entrepreneuruses » (Harvey 1989) établit une filiation entre cette nouvelle notion de gouvernance urbaine et les concepts antérieurement développés par des chercheurs américains, tels que les coalitions de croissance (Molotch 1976 ; Logan & Molotch 1987) et les régimes urbains (Elkin 1987 ; Stone 1989).

Au milieu des années 1990, la notion s'exporta dans d'autres pays du Nord et du Sud, avec pour conséquence une transformation et une diversification des sens qui lui sont conférés. En France, l'article fondateur de P. Le Galès marqua l'apparition de la

⁵ Pour la Commission sur la gouvernance mondiale, la gouvernance désigne « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt » (Commission on Global Governance 1995 : 2-3, notre trad.).

⁶ La « bonne gouvernance » désigne un ensemble de principes de gouvernement comprenant un Etat de droit, une bonne administration, la responsabilité et l'imputabilité (*accountability*) des gouvernants ainsi que la transparence des décisions publiques.

⁷ Projet *Urban Governance, Partnerships and Poverty* du UK Department for International Development (DFID), volet du Programme de gestion urbaine cogéré par ONU-Habitat et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), projet *Developing Pro-Poor Governance Capability and Knowledge* de la Banque asiatique de développement, recherche collective *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa* sous la direction de P. McCarney, etc.

⁸ Les Qangos, *quasi-autonomous non-government organizations*.

gouvernance urbaine dans le débat sur les politiques publiques (Le Galès 1995) et désigna d'emblée plus une complexification historique et un enrichissement des interactions entre l'Etat et la société qu'une variante des thèses de la nouvelle gestion publique. Au Québec, la gouvernance fit son apparition comme un cas particulier de processus dit de *gouverne*⁹ faisant intervenir des réseaux de politique publique. En Grande-Bretagne de nouveau, le milieu des années 1990 marqua un tournant dans les analyses de la gouvernance urbaine, qui s'interrogèrent désormais sur l'articulation des échelles de gouvernement (Brenner 1999; MacLeod & Goodwin 1999), l'instrumentalisation des techniques de participation (Atkinson 1998), la centralisation effective des politiques publiques et les rapports subtils entre Etat central, gouvernements locaux et intérêts privés (Jouve 2003).

Au Sud, le très médiatique Sommet des villes du Sud organisé en mai 1996 à Istanbul sous les auspices des Nations unies marqua un point de rupture dans la réflexion sur le développement urbain. Il fut l'occasion d'un rapprochement important entre les organisations internationales et des réseaux de villes, s'opérant par-dessus le niveau des gouvernements centraux des Etats. Lors des années précédentes, ces réseaux, animés par des maires et des élus locaux, avaient commencé à rechercher l'appui d'organisations internationales spécialisées dans la gestion urbaine. Toutefois, ils ne jouissaient jusque-là que d'une faible légitimité. Fortement représentés lors du sommet d'Istanbul, ils parvinrent à être reconnus comme acteurs à part entière de la gestion urbaine. Une telle reconnaissance ne fut certainement possible que parce qu'elle rencontra l'intérêt des organisations internationales, désireuses de promouvoir ces acteurs à un moment où l'efficacité des gouvernements centraux dans la gestion de problèmes locaux était fortement remise en question. Le sommet consacra ainsi la croyance dans l'efficacité de la coopération décentralisée entre les villes et contribua fortement à l'essor des réseaux de villes existants et à la création de nouveaux réseaux¹⁰. Plus largement, le sommet posa les principes de ce qui allait devenir dans les pays du Sud la vulgate de la bonne gouvernance urbaine, et ce bien que, face aux protestations de certains gouvernements craignant l'ingérence des organisations internationales, le terme de gouvernance n'apparût finalement pas dans la déclaration finale. On se contenta d'y affirmer comme nouveau principe clé que le « développement des villes doit être coordonné au niveau local » (Département de l'information des Nations unies 1996c : 3) avec la « participation active de tous [les] partenaires publics, privés et non gouvernementaux » devant présider à la conduite des affaires publiques (Département de l'information des Nations unies 1996b : article 8).

Ce bref aperçu des mutations de la notion de gouvernance, de discipline en discipline et d'objet d'étude en objet d'étude, en rapport avec la genèse de sa, ou plutôt de ses versions urbaines, met au jour les emprunts de cette dernière tant au champ des relations internationales (idées de complexification de l'ordre des sociétés, d'arrangements informels, de processus de coopération) qu'à l'analyse des politiques publiques (coalitions de croissance, régimes urbains, réseaux de politiques publiques)

⁹ Ce terme propre au Québec désigne « l'ensemble des processus par lesquels des acteurs politiques, administratifs ou sociaux cherchent à apporter des solutions à des problèmes qui concernent une société. Traditionnellement, le rôle du gouvernement est considéré comme central dans ces processus [...] La gouvernance, ce sont des processus de gouverne par des réseaux de politique publique comprenant des acteurs du secteur public et du secteur privé. Le gouvernement est un de ces acteurs, mais il ne joue pas nécessairement un rôle central » (Lemieux, cité dans Casteigts 2003 : 6).

¹⁰ Ces réseaux sont notamment l'Alliance pour l'avenir des villes (*Cities Alliance*), la Coordination des associations de villes et autorités locales (CAVAL), le CITYNET mis en place par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (ONU) afin de promouvoir la recherche urbaine, le Partenariat pour le développement municipal (PDM) et l'*African Research Network on Urban Management* (ARNUM).

et au champ du développement et de la coopération internationale (principes de gouvernement local, de décentralisation, de participation de la société civile). La complexité de ces croisements et, partant, la polysémie associée à la notion de gouvernance urbaine incitent à se pencher plus en détail sur les conditions précises de son apparition dans le champ des études urbaines.

II. Apparition de la notion de gouvernance urbaine

Deux principales filiations de la notion de gouvernance urbaine peuvent être distinguées, qui constituent deux mouvements convergents. Dans le premier mouvement, on part de l'idée de gouvernance et on montre qu'elle peut être appliquée, et de manière pertinente, à l'objet *ville*. Dans le second mouvement, on part des évolutions des études urbaines, lesquelles conduisent à la nécessité d'introduire la notion de gouvernance pour appréhender les questions urbaines de manière interdisciplinaire et englobante. Ces deux mouvements, soit de la gouvernance vers l'urbain et de l'urbain vers la gouvernance, sont complémentaires et convergents et donnent naissance à une notion consolidée de gouvernance urbaine.

Premier mouvement : de la gouvernance à la gouvernance urbaine

Que la notion de gouvernance telle qu'esquissée plus haut puisse être appliquée à la ville ne coule en réalité pas de source. L'Etat-nation a en effet longtemps prévalu comme le niveau d'analyse obligé dans les études tant politiques que sociologiques et économiques, ne laissant à la ville qu'une place subordonnée. Appliquer une analyse en termes de gouvernance à la ville ne requiert certes pas d'ignorer les articulations du niveau urbain avec les autres niveaux d'analyse. Mais cela implique que la ville soit érigée en objet d'analyse autonome, ce qui est à son tour généralement sous-tendu par l'idée qu'un certain nombre de facteurs structurels concourent à faire des villes de nouveaux « acteurs » locaux, rompant ainsi avec leur ancien statut de simples territoires d'application de politiques publiques conçues par l'Etat central.

A la suite de P. Le Galès, l'idée a ainsi fait école que la notion de gouvernance, bien qu'elle ne soit pas propre au gouvernement des villes, « s'y applique de façon plus évidente » (Le Galès 1995 : 59) et, selon J.-P. Gaudin, « la gouvernance urbaine, c'est donc "la ville acteur" magnifiée, nouveau sujet politique presque personnifié, animant des coalitions locales de croissance, et prospérant sur les décombres de l'Etat planificateur » (Gaudin 2002 : 120). Dès lors, la façon dont ces villes sont désormais *gouvernées* – par une pluralité d'acteurs à la fois publics et privés – fait l'objet d'une analyse, laquelle trouve dans la notion de gouvernance les outils nécessaires à l'appréhension de cette situation inédite.

Des facteurs de diverse nature sont mis en avant pour expliquer cette montée en puissance des villes en tant qu'« acteurs ». Pour certains, les mutations du système économique mondial, résumées dans le phénomène de globalisation, expliquent l'importance économique accrue des villes, notamment des grandes et des très grandes, et de là leur émergence en tant qu'acteurs de premier ordre, sur le plan économique comme sur le plan politique. En encourageant la concentration des investissements sur des territoires à haute capacité de commandement, la globalisation économique aurait en effet favorisé une spécialisation fonctionnelle des territoires au profit des grandes villes, et ce tant au Nord qu'au Sud. Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, des réseaux de villes « globales » se seraient constitués au détriment des liens forts qui unissaient auparavant les villes à la région et au pays dans lesquels elles se situent (Hiernaux-Nicolás 1999 ; Gaudin 2002). En Asie, le séminaire régional organisé en 1995 par la Banque asiatique de développement sur la gestion des mégapoles¹¹ marqua un important revirement dans les stratégies de développement

¹¹ Banque asiatique de développement, *Regional Seminar on Megacities Management in Asia and the Pacific*, Manille, 24-30 octobre 1995.

urbain. Alors que jusque-là les programmes des agences de coopération et des gouvernements avaient cherché à freiner la croissance des mégapoles afin de promouvoir un tissu urbain basé sur les villes intermédiaires, l'accent mis sur les économies d'échelle dans les mégapoles les fit soudain apparaître comme des lieux de création de richesses et des moteurs du développement à l'échelle des pays. Dès lors, les moyens devaient se concentrer sur ces mégapoles, qui combinent le plus grand potentiel économique avec les difficultés de développement urbain les plus aigues¹².

Selon une interprétation alternative, la globalisation économique serait bien décisive dans la constitution des villes comme acteurs collectifs d'importance planétaire, mais le mécanisme principal de cette montée en puissance résiderait dans le fait que les « poussées du marché » inciteraient acteurs et groupes sociaux de certaines villes à s'organiser collectivement pour y résister (Le Galès 1996 ; Holec & Brunet-Jolivald 1999).

Ces évolutions du rôle des villes dans l'économie mondiale ne se feraient néanmoins pas sans des répercussions sociospatiales considérables au niveau local. La fragmentation des villes et la croissance multipolaire des régions urbaines, observées dans de nombreuses métropoles latino-américaines (Garza 1999 ; Hiernaux-Nicolás 1999 ; Aguilar & Ward 2003 ; Lautier 2003), d'Afrique subsaharienne (Jaglin & Dubreson 1999) et d'Europe (Le Galès 1995 ; Cunha & Leresche 1998 ; Brenner 1999 ; Holec & Brunet-Jolivald 1999 ; Gaudin 2002), en constitueraient des formes caractéristiques.

A ce stade, il est intéressant de noter que le poids accordé au facteur économique dans ces explications permet de tracer une filiation entre la notion de gouvernance urbaine telle que conçue par ces auteurs et celles, plus anciennes, de coalitions de croissance et de régimes urbains, toutes deux issues de la recherche nord-américaine. Les premières affirment que la politique urbaine dans les grandes villes nord-américaines s'organise autour de « coalitions de croissance » qui correspondent à des groupements d'intérêt autour de questions économiques et notamment foncières (Logan & Molotch 1987). Les secondes réintroduisent le politique en tant que champ social spécifique via la notion de régime urbain, mais n'en postulent pas moins la dépendance des élus locaux par rapport aux ressources économiques détenues par les acteurs privés et, partant, un rôle majeur et unificateur des intérêts économiques privés dans les politiques publiques de la ville (Elkin 1987 ; Stone 1989). Les thèses récentes de l'émergence de villes « acteurs » et « globales », qui mettent l'accent sur la compétition entre villes au niveau mondial et font largement abstraction des conflits d'intérêts et des autres divisions sociales au sein des villes, font ainsi figure d'héritières de ces théories.

Pour d'autres auteurs (MacLeod & Goodwin 1999 ; Byrne 2001 ; Jessop 2002), l'évolution du capitalisme moderne et le passage à une régulation postfordiste expliquent l'importance accrue des villes. Dans le capitalisme postindustriel, la logique de profit prendrait en effet le pas sur celle de production d'ordre social, et l'Etat, de garant de cet ordre, se ferait facilitateur (Byrne 2001). Selon les thèses de l'« Etat creux » (*hollow State*) d'abord développées par G. Peters puis diffusées en France par J. Leca, le niveau national perdrait alors de son importance au profit des niveaux supra- et infra-national. Bien que cette tendance ne signifie pas tant un évidement du pouvoir de

¹² La préface des actes du séminaire régional de Manille résume cette vision : « *There is a close correlation between higher incomes and the degree of urbanization. It is expected that during the 1990s about 80 percent of the Region's economic growth will come from its urban economies. Because of their high productivity along with the related economies of scale, cities – particularly megacities – will be able to generate goods and services far in excess of their share of the national population. This highlights the need to pay increasing attention to the economic dimensions of urbanization. The challenge of sustainable development in the 21st century will be posed in a predominantly urban Asian and Pacific Region with megacities in the forefront of this process* » (Stubbs & Clarke 1996 : ix).

l'Etat qu'une transformation de sa forme (MacLeod & Goodwin 1999), elle conduit bien à une importance accrue du pouvoir local, notamment au niveau des villes. Ces thèses concordent par ailleurs avec l'idée que l'érosion progressive des prérogatives de l'Etat au profit des villes (le « moins d'Etat mais plus de villes » de J.-P. Gaudin [Gaudin 2002]) serait accentuée par le double processus d'intégration supranationale, notamment européenne, et de décentralisation (Le Galès 1996 ; Atkinson 1998 ; Holec & Brunet-Jolivald 1999 ; Gaudin 2002).

De nombreux débats existent certes sur le caractère effectif, voire souhaitable, de la décentralisation, notamment dans les villes du Sud. On a montré en effet que nombre de prétendues décentralisations consistaient en réalité en de simples déconcentrations ; que le transfert de responsabilités vers les niveaux infranationaux ne s'accompagnait généralement pas d'un transfert correspondant de moyens financiers et humains ; et que les superpositions et les confusions dans les textes définissant les compétences des différents niveaux de pouvoir conduisaient à des flous juridiques qui se soldaient presque toujours en faveur des Etats centraux (Lavaud 2001 ; Bouju 2004 ; Le Bris 2004).

Sur un plan plus subjectif, les travaux J.-P. Jacob ont mis au jour le désir de reconnaissance de la différence, par essence illimité, que porte l'idée de décentralisation, et les risques de fragmentation que ce désir induit. Il a également montré que la décentralisation, parce qu'elle crée une « division du travail » inédite entre élus et électeurs, induit une distance nouvelle entre ces derniers qui peut être néfaste, notamment en milieu rural (Jacob 1998).

Néanmoins, et même si, comme le prône E. Le Bris, la décentralisation doit conduire à considérer le cadre municipal plus comme une échelle problématique que comme un cadre *a priori* pertinent (Le Bris 2004 : 226), elle fournit, à des degrés différents selon les pays, et sans doute davantage au Nord qu'au Sud, l'occasion d'une certaine autonomisation des villes, notamment via l'appropriation des politiques publiques¹³. La contractualisation des politiques publiques en France (Bachelet 1996), les projets de nouvelles formes de gouvernements urbains ou métropolitains en Allemagne et en Italie (Cunha & Leresche 1998) marquent ainsi une hybridation du statut de la ville, qui est désormais non seulement l'objet mais aussi le sujet des politiques publiques.

Ainsi, on peut considérer qu'une conjonction de facteurs économiques, politiques et sociologiques fait de certaines villes, notamment des plus grandes, des entités politiques et économiques à part entière. Cette évolution a pour première conséquence que les villes méritent d'être étudiées *per se* et non plus comme un sous-produit de l'Etat central. Or, considérant les transformations historiques de l'ordre politique, nombre d'auteurs estiment que la notion de gouvernement urbain n'est plus suffisante pour aborder cette situation inédite et prônent l'usage de la notion, plus large, de gouvernance urbaine (Le Galès 1995)¹⁴.

En deuxième lieu, les villes, bien plus que les Etats, sont désormais considérées, de manière quasiment unanime, comme le moteur de la croissance économique au niveau mondial. Dans les villes du Sud en particulier, la thèse longtemps prédominante d'un « biais urbain » des processus de développement à combattre est aujourd'hui lar-

¹³ Il faut considérer que les politiques publiques ne servent pas seulement à résoudre des « problèmes » (ces derniers étant toujours socialement construits), mais constituent aussi la source, sans doute principale, de légitimité politique. Voir à ce sujet les apports de l'analyse cognitive des politiques publiques dans la section suivante.

¹⁴ On reviendra plus loin (chapitre 4, sous-chapitre « Gouvernance urbaine et changement historique ») de manière critique sur cette hypothèse de transformation historique de l'ordre politique.

gement discréditée. Autrement dit, la question du développement urbain est progressivement réhabilitée auprès d'agences de coopération qui, pendant des décennies, avaient concentré leurs efforts sur le milieu rural (Stren 1995 ; Stubbs & Clarke 1996).

Ce large consensus – des néolibéraux à la « communauté du développement » – sur le rôle moteur des villes dans la croissance économique constitue une raison supplémentaire de s'intéresser à la gouvernance urbaine, bien que cet intérêt puisse être motivé par des raisons tout à fait distinctes. En effet, pour les économistes néolibéraux, l'intérêt pour la ville et sa gouvernance s'explique essentiellement par le fait qu'elle constitue le lieu par excellence de production de la richesse, alors que pour de nombreux observateurs critiques, le modèle néolibéral de croissance économique s'accompagne d'une production également croissante d'inégalités sociales qu'il convient de comprendre et de combattre (Jessop 2002). Bien que cette situation de polarisation soit à déplorer au Nord comme au Sud, dans certaines villes du Sud où le projet néolibéral a été plaqué de manière particulièrement violente, il apparaît urgent de se pencher sur la question de la gestion politique du double phénomène de production de richesse et d'inégalités, et donc sur la gouvernance urbaine.

Ce plaidoyer en faveur des études sur la gouvernance urbaine est enfin étayé par l'idée, fréquemment reprise dans la littérature anglophone sur le développement, que le niveau local présente deux avantages majeurs pour la mise en place des programmes dits « de lutte contre la pauvreté » qui ont connu un essor considérable depuis une quinzaine d'années¹⁵. La proximité entre gouvernements locaux et populations pauvres doit en effet permettre, d'une part, d'assurer l'imputabilité (*accountability*) des premiers et, d'autre part, de faciliter une prise de pouvoir par les seconds, deux éléments considérés des plus prometteurs pour la réduction de la pauvreté (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Gaye 1996 ; Devas *et al.* 2001)¹⁶.

En conclusion, plusieurs visions de la ville convergent qui la font apparaître comme un niveau particulièrement pertinent pour diverses « applications » de la gouvernance : la ville est à la fois moteur de la croissance économique, lieu de concentration des inégalités et niveau privilégié de la lutte contre la pauvreté. Ces « applications » de la gouvernance à la ville se donnent tant dans le champ académique, où l'on cherche à construire une approche « gouvernance » propre à la ville, que dans les nombreux programmes de développement ayant pour but de favoriser la mise en place d'une gouvernance optimale pour la résolution de certains problèmes comme la pauvreté urbaine. D'un côté, les programmes de recherche sur la gouvernance urbaine s'intéressent à des questions telles que la répartition des pouvoirs entre la société civile urbaine et le gouvernement local et l'articulation des différents niveaux de gouvernement (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Devas *et al.* 2001), les stratégies et les logiques d'acteurs, les dispositifs de gestion des villes (Crépin, Gabas *et al.* 2004) ; de l'autre côté, les programmes de développement se basent sur une acception en général normative de la gouvernance, promue par les organisations internationales sous le slogan de la « bonne gouvernance urbaine ».

¹⁵ On peut attribuer l'entrée du thème de la lutte contre la pauvreté dans l'agenda international à la parution de deux rapports annuels de la Banque mondiale en 1990 puis en 2000, qui décrivent la pauvreté comme le problème actuel majeur de développement (World Bank 1990, 2001). Pour une revue critique des programmes de lutte contre la pauvreté impulsés par la Banque, voir par exemple Lautier 2001.

¹⁶ Pour une perspective critique sur la « communautarisation » des services dans les quartiers pauvres, voir notamment Jaglin & Dubresson 1999.

Second mouvement : de l'urbain à la gouvernance urbaine

Les raisons affluent donc qui expliquent le premier mouvement, celui de l'application de l'approche « gouvernance » à la ville. Par ailleurs, d'importantes évolutions dans les politiques et la gestion urbaines à partir du milieu des années 1980 peuvent être identifiées, qui ont conduit à la nécessité de proposer un nouveau cadre théorique. On a ainsi observé pendant une dizaine d'années un important va-et-vient entre des transformations historiques – dont la profondeur réelle et le degré de généralisation à divers contextes doivent être systématiquement remis en question – et des travaux académiques visant à proposer de nouveaux concepts permettant de mieux appréhender ces transformations. Au milieu des années 1990, la « gouvernance urbaine » finit par s'imposer comme la clé de voûte de ce nouvel édifice conceptuel et fut désormais employée par de nombreux spécialistes appartenant tant au monde de la recherche qu'à celui des politiques urbaines. Le mouvement d'application de la gouvernance à l'urbain est ainsi renforcé par un second mouvement, allant de l'urbain vers la gouvernance urbaine.

Le point de départ des transformations des politiques et de la gestion urbaines ayant conduit à l'apparition du paradigme de la gouvernance peut être situé dans la Grande-Bretagne des années 1980. La privatisation des services publics et la promotion des partenariats public-privé décidées par le gouvernement de Margaret Thatcher provoquèrent une profonde remise en cause des modes antérieurs de gestion urbaine, basés sur l'application de politiques depuis le gouvernement central vers le niveau local. Ce changement, dicté par les acteurs politiques, entraîna dans la pratique de la gestion urbaine une lente mais radicale reconstruction des frontières entre domaines public et privé. Tels services urbains autrefois gérés entièrement par l'Etat se virent désormais délégués en partie à des acteurs privés, en partenariat avec des acteurs publics de différents niveaux. De nouvelles modalités d'articulation durent être inventées, qui participèrent à la recomposition, souvent conflictuelle, des intérêts des acteurs publics et privés. Cette dynamique de transformation trouva un appui important parmi les milieux néolibéraux – notamment des économistes – qui voyaient dans les grandes villes le lieu de création de richesses et œuvraient pour la réduction du rôle de l'Etat¹⁷. Dans la pratique, leur action se traduisit également par l'introduction de nouvelles manières de gérer la ville et plus largement les affaires publiques, manières qui se cristallisèrent peu à peu dans les thèses de la nouvelle gestion publique.

A partir de la Grande-Bretagne, ces nouveaux modes de gestion de la ville se diffusèrent progressivement au reste des pays occidentaux, qui connurent différentes vagues de contractualisation des services publics, de décentralisation puis d'implication à divers niveaux des usagers et des citoyens (Bachelet 1996 ; Atkinson 1998 ; Dieleman & Kloosterman 2000 ; Frisken, Bourne *et al.* 2000). Dans les programmes de développement urbain, au Nord mais aussi au Sud, ces nouvelles idées se traduisirent par le passage du paradigme du « faire la ville », visant l'intervention de l'Etat sur des sites considérés comme pratiquement vierges dans le cadre de l'« aménagement du territoire », à celui du « faire avec la ville ». L'accent fut alors mis sur la nécessité de composer avec des territoires préexistants en concertation avec les populations qui y vivent, dans une perspective de « renouvellement urbain » (Jacquier 2000).

Les institutions financières internationales jouèrent par ailleurs un rôle important dans la diffusion vers les pays du Sud de ces nouvelles façons de faire (voir notamment World Bank 1992). Le sommet des Nations unies à Istanbul (1996) les fit entrer en force

¹⁷ B. Jessop, sociologue à l'université de Lancaster, résume bien cette alliance : « *Adequate forms of urban governance are thus central to securing the neoliberal project as it is pursued in different forms and to different degrees in different local, regional, national, and transnational contexts* » (Jessop 2002 : 469).

dans ces pays, où elles ont pu contribuer à dévoiler des réalités largement occultées jusque-là. En suivant R. Stren, on peut penser que la recherche urbaine au Sud avait depuis les années 1950 été le fait d'« agrégats disciplinaires », variant d'un continent à l'autre, mais n'accordant en général que peu d'attention à la façon dont les villes sont *effectivement* gouvernées. Ainsi la recherche urbaine a-t-elle été dominée en Asie par les économistes, les géographes et les planificateurs urbains ; en Afrique, par les géographes urbains, les sociologues et les politologues ; en Amérique latine, par les sociologues, les architectes, les planificateurs urbains¹⁸ et, dans le Cône Sud, par une proportion importante d'économistes (Stren 1995). L'idée de « faire avec la ville » a tendu à réorienter ces traditions de recherche vers une meilleure prise en compte de la façon dont les gouvernements et les sociétés civiles interagissent dans le développement urbain.

Sur le plan conceptuel, la recherche de nouveaux termes accompagnant ces changements a bénéficié du décloisonnement de différents champs d'études, notamment celui des politiques publiques (*policies*), très marqué jusqu'aux années 1980 par la sociologie des organisations et par une vision économiste de la rationalité individuelle, et celui de la politique (*politics*), longtemps contraint par l'opposition réductrice entre pluralistes et corporatistes (Muller 2000 ; Smyrl 2002 ; Jouve 2003). Ce décloisonnement se concrétise tout d'abord dans la notion de réseau de politique publique, qui peut être considérée comme une modalité particulière de gouvernance urbaine. Dans les travaux français de la sociologie des organisations (Crozier 2000 ; Thoenig 2000), ces réseaux permettent l'échange d'information ainsi que les arrangements tacites nécessaires au fonctionnement des sous-systèmes qui composent l'Etat. Dans le monde anglo-saxon, les travaux de D. Marsh, H. Simmon et R. Rhodes mettent également en évidence la nécessité de systèmes d'échange entre organisations interdépendantes, lesquels peuvent prendre différentes formes sur un continuum allant de la communauté, étroite, de politique publique (configuration élitiste) au large réseau thématique (configuration pluraliste) (March & Simmon 1993 ; Rhodes 2003).

Appuyant ce mouvement d'élargissement de l'analyse des politiques publiques, l'école cognitive introduit le rôle des représentations et de la construction de catégories collectives dans la structuration des systèmes d'intérêt, mettant ainsi en cause la vision rationaliste de l'action collective. Les tenants de cette école proposent de considérer que les problèmes (*issues*) que cherchent à résoudre les politiques publiques sont construits par des *coalitions de cause* dans des *forums* où s'élaborent des *rapports au monde* (Muller 2000). Outre la résolution de problèmes, les politiques publiques se voient reconnaître la fonction de production d'ordre politique (Muller 2000) et de légitimation du politique (Hassenteufel et Smith 2002 ; Jouve 2003).

Ces nouvelles approches, qui consacrent un certain scepticisme vis-à-vis de la rationalité et de la capacité d'action de l'Etat et prônent une analyse sociologique de l'action publique, contiennent en germe les éléments centraux de la notion analytique de gouvernance urbaine telle que comprise à partir de la seconde moitié des années 1990. L'apparition de cette notion témoigne par ailleurs d'une volonté de dépasser les conceptions conventionnelles de l'action publique, jugées trop simplistes ou trop étroites. Le terme a ainsi vocation à se substituer à, ou du moins à compléter, celui de gouvernement urbain ou local (Le Galès 1995) de même que ceux de coalition de croissance et de régime urbain (Atkinson 1998 ; Jouve 2003).

Pour l'essentiel, la notion de gouvernance urbaine renvoie à une lecture non institutionnelle, non rationalisante et non uniformisante de l'action publique (Le Galès

¹⁸ Le diplôme d'architecte étant un prérequis pour accéder à celui de planificateur urbain dans la plupart des pays d'Amérique latine.

1995). Loin de supposer que les politiques publiques urbaines sont le fait des seuls élus locaux, elle vise à intégrer le rôle de divers acteurs, organisations et intervenants, publics ou privés, à fin lucrative (entreprises) ou citoyenne (groupes d'action), de niveau local, régional, national ou global. Elle interroge les modes de coordination verticale (entre les niveaux) et horizontale (entre acteurs d'un même niveau mais de natures variées) qui rendent efficace, voire simplement possible, l'action publique. Elle pose les questions de la cohérence et de la fragmentation de ces systèmes d'acteurs, au sein desquels s'opèrent des processus de négociation, éventuellement conflictuels. Elle a vocation à proposer un cadre adéquat pour la prise en compte de l'interdépendance des niveaux d'action, selon l'idée chère à B. Jouve de croiser l'analyse « des dynamiques économiques situées à une échelle internationale, un système institutionnel national et une structuration du pouvoir local mettant aux prises différents groupes sociaux » (Jouve 2003 : 59).

En cela, la notion de gouvernance urbaine permet un progrès par rapport à des analyses antérieures des politiques urbaines focalisées sur l'Etat central, ou celles cédant au contraire au localisme (coalitions de croissance, régimes urbains). Notamment dans un contexte de décentralisation, elle permet d'analyser la cohérence entre les niveaux de responsabilités et de pouvoirs politiques – le plus souvent fragmentés dans les grandes villes contemporaines (Gaudin 2002).

Il est intéressant de noter que pour un certain nombre d'auteurs, l'emploi de cette nouvelle notion ne permet pas tant de dévoiler des réalités occultées jusqu'ici que de rendre compte de transformations historiques de l'ordre politique. Pour des auteurs pionniers de la gouvernance appliquée au champ politique tels que R. Mayntz et J. Kooiman, l'autonomisation croissante des sous-systèmes sociétaux dans les sociétés démocratiques explique les échecs de l'Etat central dans les domaines de la régulation, du bien-être et du développement (*governing failures*). A l'idée de gouverner (*governing*), compris comme une *action*, laquelle suppose l'existence de sujets et d'objets, devrait par conséquent se substituer celle de gouvernance (*governance*), comprise comme un mode de coordination sociale (Mayntz 1993). La dynamique, la complexité, la diversité croissante de ces sous-systèmes rendraient nécessaire une rupture avec les modèles politico-administratifs traditionnels de gouvernement, pour introduire des modes tout aussi dynamiques, complexes et divers de gouvernance, seuls à même d'assurer un gouvernement démocratique et effectif de ces sous-systèmes (Kooiman 1993). En d'autres termes, le recours à la gouvernance traduirait une crise de la gouvernementalité, au sens de M. Foucault (Blundo, cité dans Bottazzi 2005)¹⁹.

Cette autonomisation historique des sous-systèmes sociétaux, à laquelle d'aucuns se réfèrent comme *sectorisation*²⁰, s'accompagnerait d'une *territorialisation*, au sens de différenciation fonctionnelle des territoires, pouvant d'ailleurs en provoquer la

¹⁹ « Par ce mot de "gouvernementalité", je veux dire trois choses. Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par "gouvernementalité", j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le "gouvernement" sur tous les autres : souveraineté, discipline ; ce qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs. Enfin, par gouvernementalité, je crois qu'il faudrait entendre le processus ou, plutôt, le résultat du processus par lequel l'Etat de justice du Moyen Age, devenu aux XV^e et XVI^e siècles Etat administratif, s'est trouvé petit à petit "gouvernementalisé" » (Foucault, cité dans Bottazzi 2005 : 5).

²⁰ Pour A. Cunha, J.-P. Leresche *et al.*, la sectorisation fait référence à l'organisation croissante de l'Etat en sphères de reproduction plus ou moins autonomes, en réponse à un mouvement de complexification et de différenciation analogue de la société (Cunha, Leresche *et al.* 1998).

fragmentation (Cunha & Leresche 1998 ; Dubresson 2004 ; Eme 2005). Selon ces auteurs, cette différenciation se traduit au niveau urbain par une puissance accrue des aires métropolitaines, qui s'accompagne d'une cristallisation des problèmes sociaux. De manière générale, elle aggrave les décalages existants entre les territoires fonctionnels et les territoires administratifs et institutionnels. Elle rend nécessaire une reterritorialisation des politiques publiques, c'est-à-dire une ré-articulation des échelles s'appuyant sur des reconfigurations tant horizontales (entre communes) que verticales (entre différents niveaux de gouvernement). La notion de gouvernance, en tant qu'« outil descriptif des nouvelles relations entre acteurs qui se mettent en place dans un certain nombre de politiques » et en tant que « problématique nouvelle de l'action collective multi-niveaux » est alors employée pour appréhender ces reconfigurations des rapports entre secteurs et territoires (Cunha & Leresche 1998 : 237).

Plus profondément, ces nouvelles relations entre acteurs, secteurs et territoires révèlent aux yeux de certains une transformation, voire une crise de la démocratie locale. La gouvernance consacrerait de nouvelles formes de légitimation politique, fondées sur la participation plus que sur la représentation et s'appuyant sur le rôle croissant de la société civile urbaine dans le développement des villes (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Rodriguez et Winchester 1996 ; Devas 2001). La gouvernance urbaine, ou « territoriale », est alors comprise comme « affirmation et exercice d'une répartition de pouvoirs fondée sur une démocratie participative, délibérative ou radicale (Habermas 1997) dans les territoires locaux » (Eme 2005 : 42)²¹. Elle traduirait un élargissement, réel ou souhaité, du lieu du politique et des pratiques citoyennes (Devas *et al.* 2001 ; Isin 2002 ; Rasmussen & Brown 2002), voire la « banalisation de l'Etat », ce dernier restant un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres (Le Galès 1995 : 59). Elle permettrait de rendre compte de la vocation croissante des citoyens « à se prononcer légitimement sur les questions politiques » (Casteigts 2003 : 10), ainsi que de « la complexité des nouvelles formes de citoyenneté » (Le Galès 1995 : 60). Globalement, elle ferait référence à « de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes d'action publique [...] qui ne reposeraient plus sur la domination et la violence légitime, chères à M. Weber, mais sur la négociation, le partenariat, fondés sur des principes éthiques et moraux » (Jouve 2003 : 16). Elle résulterait finalement de l'affirmation – peut-être trop rapide (Jouve 2003) – d'une césure entre un ordre politique urbain ancien, fondé sur l'importance des élus et des institutions locaux dans les décisions publiques, et un ordre nouveau, caractérisé par l'intégration de la société civile dans ces décisions.

Une notion consensuelle – et polysémique

On voit qu'un large consensus existe autour de l'emploi de la notion de gouvernance urbaine et que ceci permet de rassembler divers champs auparavant épars des études urbaines en opérant un regroupement de leurs objets d'étude. Le champ des politiques publiques de la ville, sous ses variantes conventionnelles (questions de planification, d'architecture, de financement, de service public) ou au contraire de la nouvelle gestion publique (notions de partenariats public-privé, de subsidiarité ascendante, de développement durable), le champ de la sociologie urbaine (villes et mondialisation, division sociale de la ville, fragmentation sociospatiale), celui de la réflexion économique sur la ville (croissance et redistribution), tous empruntent de manière croissante aux

²¹ B. Eme estime que cette forme de démocratie participative entre en tension avec la démocratie représentative, laquelle, dans le cas de la France, tirait sa légitimité de la Révolution de 1789, mais traverse aujourd'hui une crise.

diverses thèses de la gouvernance urbaine et aux notions connexes de partenariat, de participation, de jeu des acteurs et d'articulation multiniveau²².

Néanmoins, le consensus sur l'*emploi* de ce terme, et non sur son contenu, n'est sans doute possible que grâce à la forte polysémie qui le caractérise (Casteigts 2003). Une première distinction sépare variantes normative et analytique de la gouvernance urbaine. Outre le fait de proposer un ensemble de principes auxquels les gouvernements, dans ce cas principalement municipaux, devraient se conformer, il est remarquable que la variante normative de la bonne gouvernance urbaine ne s'applique précisément qu'aux acteurs institutionnels, à l'opposé de la version analytique qui cherche à rendre compte de modes élargis de décision collective. Ainsi, certains chercheurs s'insurgent-ils finalement contre l'*étroitesse* des préceptes de la bonne gouvernance, plus que contre sa normativité. Ils regrettent que cette notion ne s'applique qu'au gouvernement et non à l'interaction de ce dernier avec la société civile, ce qui constitue à leurs yeux l'apport principal de la notion de gouvernance (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994).

Pour certains auteurs en effet, en particulier anglo-saxons, le principal intérêt de l'approche « gouvernance » réside dans le fait de ne pas présumer du lieu du pouvoir, c'est-à-dire d'envisager qu'il puisse se situer non seulement dans le gouvernement mais encore dans la société civile (Kooiman 1993 ; McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Yeung 1994 ; Devas *et al.* 2001 ; Rasmussen & Brown 2002). Cette conception n'empêche pas d'ailleurs de postuler une relation de renforcement mutuel, plus que de dichotomie, entre Etat et société civile²³.

Mais à l'intérieur même de ce courant analytique, des acceptions différentes existent. Pour d'autres auteurs en effet, essentiellement francophones, la gouvernance urbaine est avant tout envisagée dans la filiation de l'analyse des politiques publiques, dont elle hérite des dernières avancées. L'accent reste mis sur le développement urbain, même si les projets et les politiques publiques doivent désormais intégrer de nouveaux modes d'action publique et le rôle de la cognition (McCarney 1996 ; Jouve 2003 ; Crépin, Gabas *et al.* 2004 ; Dubresson 2004).

Ces deux visions sont néanmoins plus complémentaires qu'antagonistes, comme le montrent certaines approches qui, tout en faisant état d'une interaction croissante entre l'Etat et la société civile dans la prise de décisions politiques, introduisent les apports du courant de pensée cognitiviste à la notion de gouvernance : « [...] les différentes formules de partenariat propres à la gouvernance peuvent se définir comme des "construits sociaux" où sont façonnés les représentations collectives, les référentiels légitimes qui guident l'action publique » (Cunha & Leresche 1998 : 242).

Une seconde ligne de démarcation sépare ceux qui ne valorisent pas *a priori* la dimension territoriale de la gouvernance (notamment J. Kooiman, R. Mayntz et J. Leca) de ceux (notamment A. Harding, G. Stoker, F. Ascher, P. Muller et A. Smith) « qui intègrent d'emblée les implications territoriales de cette notion dans un contexte local ou urbain » (Cunha & Leresche 1998 : 239). La première variante, plus abstraite, conduit à s'interroger en priorité sur l'efficacité des modes de coordination d'acteurs de natures diverses dans un contexte d'inefficacité présumée des politiques publiques et de

²² Voir à ce sujet la bibliographie commentée dans Holec & Brunet-Jolivald 1999.

²³ A. Rodriguez et L. Winchester montrent que dans le cas de l'Amérique latine la participation effective des classes sociales populaires au gouvernement des villes dépend essentiellement de l'existence dans le gouvernement local de partis ou d'individus favorables à la participation communautaire. « *In order for participation to exist, a favorable attitude of local government is necessary [...]. This conclusion is important because it shows, in the broadest terms, that the relationship between civil society and the state is not dichotomous but instead that it is mutually reinforcing* » (Rodriguez & Winchester 1996 : 28).

fragmentation des intérêts sociaux. La seconde, plus attentive à la dimension socio-spatiale des questions urbaines, mène à une approche plus sociologique, qui s'interroge sur les modes de décision collective susceptibles de garantir l'adhésion des citoyens. De nouveau, cette ligne de partage n'est pas hermétique ; l'article de P. Le Galès de 1995 par exemple tend à la dépasser en replaçant la réflexion sur la gouvernance dans le débat sur l'efficacité de l'action publique, tout en prenant en compte les spécificités locales et urbaines (Le Galès 1995)²⁴.

Enfin, les études sur la gouvernance urbaine relèvent de différents niveaux d'analyse, qui déterminent leur portée. On distingue des explications structurelles, caractérisées par l'importance donnée aux relations économiques et sociales dans les processus politiques et les politiques publiques ; des explications culturelles, mettant l'accent sur le rôle de l'identité dans les pratiques politiques de différents groupes sociaux ; des explications en termes d'action (*agency*), proposant comme principale variable explicative l'intérêt que chaque individu espère retirer de l'action collective (Byrne 2001 ; DiGaetano & Strom 2003). Considérant la portée et les limites de ces trois niveaux d'approche – « *Structure sets the parameters of urban governance but explaining differences among otherwise structurally similarly situated cities requires an appreciation of cultural factors, which may vary even from city to city, and explaining change within cities requires an understanding of agency* » (DiGaetano & Strom 2003 : 362) –, A. DiGaetano et E. Strom proposent un modèle d'analyse de la gouvernance urbaine intégrant ces trois niveaux, condition nécessaire à leurs yeux pour une analyse comparative entre villes.

Ce chapitre fait ainsi apparaître l'émergence de la notion de gouvernance urbaine comme le résultat de la rencontre de plusieurs tendances dans le monde de la recherche et du développement urbains, reflétant les intérêts de différents groupes à employer ce terme. Reste à examiner plus précisément où, géographiquement, ce terme prend ses origines, selon quels canaux il se diffuse et comment les chercheurs et les développeurs de différents pays se l'approprient, ou non.

²⁴ La position particulière de cet article par rapport à cette ligne de partage peut d'ailleurs être considérée comme un facteur du retentissement qu'il a connu.

III. Diffusion et appropriation de la *gouvernance urbaine*

L'argument principal soutenu dans ce chapitre est que la gouvernance urbaine est une notion qui a été forgée essentiellement au Nord, puis exportée au Sud par le biais de grands programmes de recherche et de développement. Cela en fait un concept de facture occidentale, mais ne signifie pas pour autant qu'il n'ait pas été approprié par des chercheurs, décideurs ou *sociétés civiles* au Sud. On verra en effet qu'il peut revêtir des aspects prometteurs aux yeux de certains groupes sociaux et qu'en tout état de cause, son acceptation est géographiquement contrastée.

Une diffusion du Nord au Sud : principes de développement et programmes de recherche

Développement au Nord

On a vu que la notion de gouvernance urbaine était apparue à la fin des années 1980 en Grande-Bretagne, pour rendre compte de la recomposition du pouvoir local sous l'effet de transformations lancées par le gouvernement central conservateur. Jusqu'au milieu des années 1990, ces transformations furent analysées en référence au modèle des villes entrepreneuriales et de la nouvelle gestion publique, qui avaient vu le jour aux Etats-Unis. Néanmoins, ce que l'on crut dans un premier temps être un retrait de l'Etat et une émergence de partenariats public-privé s'avéra en réalité relever plutôt d'une re-centralisation des politiques urbaines et d'une subtile recomposition des intérêts privés. On réalisa alors que l'Etat central gardait la mainmise sur les processus de légitimation des acteurs pouvant prétendre à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques (Atkinson 1998 ; Jouve 2003). Le milieu des années 1990 marqua ainsi un tournant dans la compréhension des processus de gouvernance urbaine en Grande-Bretagne, mais aussi dans les pays francophones du Nord où la notion commença à s'exporter et où elle désigna d'emblée un « enrichissement du dialogue entre institutions locales et société civile » (Casteigts 2003 : 6).

Ce nouveau cadre conceptuel fut alors appliqué, notamment dans les pays francophones, à l'analyse de nouvelles formes de solidarité, souvent en lien avec une réflexion sur le territoire²⁵. En Suisse, A. Cunha et J.-P. Leresche l'employèrent pour expliquer le passage du paradigme de l'assurance sociale à celui de l'assistance aux plus pauvres, fondé sur les idées de revenu minimum, d'insertion et d'accompagnement (Cunha & Leresche 1998). En France, B. Enjolras analysa comment les nouvelles formes de gouvernance, correspondant à un « régime de gouvernance partenariale », pouvaient favoriser ou non les organisations d'économie sociale et solidaire (Enjolras 2005 : 67). En France toujours, B. Eme montra la naissance d'« espaces publics de gouvernance », c'est-à-dire d'espaces publics de participation et de délibération réunissant des acteurs publics et d'autres de la société civile, parmi lesquels des organisations d'économie sociale et solidaire. Il mit néanmoins en évidence la persistance de la domination des acteurs publics sur ceux de l'économie sociale et solidaire dans ces espaces, les premiers bénéficiant d'une autorité et d'une légitimité doubles, tirées non seulement de leur participation dans ces espaces, mais de leur fonction de représentation (Eme 2005).

²⁵ Dans un certain nombre de travaux, les notions de *gouvernance urbaine*, de *gouvernance territoriale*, voire de *gouvernance locale* tendent d'ailleurs à être employées de manière indifférenciée.

Diffusion au Sud dans la « communauté du développement »

Au Sud, on a vu que la conférence d'Istanbul (1996) avait marqué un tournant dans la pensée sur le développement urbain. L'idée s'ancre rapidement, grâce à un effort des organisations internationales ainsi qu'à la diffusion par les réseaux de villes et de communautés locales dont la conférence avait consacré la légitimité, que le développement urbain devait, d'une part, inclure l'ensemble des acteurs concernés (notion de *stakeholders* en anglais) et, d'autre part, reposer en grande partie sur le niveau local. Parce qu'il représente le niveau d'action le plus proche des habitants, le niveau local est en effet supposé être le plus à même de permettre la résolution de problèmes sociaux, en lien avec les niveaux plus élevés de gouvernement selon les principes de la gouvernance multiniveau (Département de l'information des Nations unies 1996a ; Cavallier 1997). Dans les années qui suivirent, les organisations internationales, notamment ONU-Habitat et la Banque mondiale, mais aussi le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)²⁶ ou encore l'UNESCO (programme MOST²⁷), maintinrent une attention soutenue pour le développement urbain et la question de la gouvernance urbaine en particulier.

Ainsi le Programme de gestion urbaine (programme conjoint d'ONU-Habitat et du PNUD), qui, depuis 1986, vise à « promouvoir des pratiques innovantes de gestion urbaine, à établir et renforcer des réseaux municipaux et à influencer les programmes et politiques publiques aux niveaux local et national »²⁸ intègre-t-il désormais la promotion de la gouvernance urbaine participative parmi ses objectifs principaux, aux côtés de la réduction de la pauvreté urbaine, de la gestion environnementale et de la lutte contre le VIH-sida. Ce programme, qui comprend quatre réseaux régionaux en Afrique, au Proche-Orient et en Afrique du Nord, en Asie et en Amérique latine, contribue substantiellement à la diffusion d'une certaine acception de la gouvernance urbaine, qui fait une large place au principe de participation. La diffusion de ces idées fut renforcée par le lancement en 1999 de la Campagne mondiale pour la gouvernance urbaine, une des deux grandes campagnes d'ONU-Habitat aux côtés de celle pour la sécurité foncière, et qui a pour objectif la réalisation de la ville inclusive (*The Inclusive City*). En 2000 enfin, ONU-Habitat proposa un cadre normatif pour la bonne gouvernance urbaine, reposant sur les principes de soutenabilité, de décentralisation, d'équité, d'efficience, de transparence et d'imputabilité, d'engagement civique et de citoyenneté, ainsi que de sécurité (Centre des Nations unies pour les établissements humains 2000).

Quant à la Banque mondiale, à partir de la conférence d'Istanbul dont elle assura largement le suivi (Le Bris, dans Cavallier 1997), elle s'empara également de la thématique de la gouvernance urbaine, qu'elle associa étroitement non seulement à son programme de réforme de l'Etat, mais aussi, au moins à partir de 2000-2001, à son objectif central de lutte contre la pauvreté urbaine (World Bank 2001). Dans son premier symposium sur la recherche urbaine (2002), la Banque mondiale insista sur la nécessité pour les gouvernements locaux, considérés comme les maillons faibles du secteur public, de partager des responsabilités avec les autres niveaux de gouvernement ainsi qu'avec les secteurs civil et privé, afin de créer un modèle de développement urbain permettant l'inclusion et l'*empowerment* des habitants des villes à faible revenu (Banque mondiale 2002). Cette idée est reprise dans le second symposium (2003), où une place plus importante est faite à la croissance économique, mais disparaît quasiment dans le troisième (2005), qui se concentre sur les questions de l'accès à la terre et au logement,

²⁶ Le PNUD finance un grand nombre de programmes de développement urbain, notamment en Asie.

²⁷ MOST : *Management of Social Transformations*.

²⁸ Présentation du Programme de gestion urbaine sur le site Internet d'ONU-Habitat, <<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=374>> (notre trad. de l'anglais).

par des politiques publiques ou par le marché, dans un contexte de croissance urbaine rapide (World Bank 2003, 2005). S'il est trop tôt pour estimer si ce dernier symposium marque un revirement thématique ou un simple écart par rapport à la ligne dominante, il n'en demeure pas moins que l'idée d'une gouvernance urbaine inclusive en faveur des pauvres diffusée par la Banque mondiale a largement marqué les programmes de développement, mais aussi de recherche, de ces dernières années.

Diffusion au Sud dans le monde de la recherche

Dans le monde de la recherche, de manière analogue à ce qui s'est produit dans celui du développement, la propagation de la notion de gouvernance urbaine s'est dans une large mesure effectuée à la faveur de grands programmes de recherche sur le Sud lancés au Nord. En 1991, l'équipe de R. Stren (*Centre for Urban and Community Studies*, Toronto) bénéficia d'un financement de la Fondation Ford qui lui permit de lancer la *Global Urban Project Initiative* (GURI), un projet de recherche de grande ampleur sur l'état de la recherche urbaine dans les pays en développement. Des équipes locales furent formées dans les trois principales sous-régions du monde en développement – Afrique, Amérique latine, Asie ; elles comprenaient des chercheurs nationaux de renom. Ils établirent un bilan des recherches urbaines dans les différents pays durant les dernières décennies, ainsi qu'un agenda des priorités de la recherche urbaine pour les années à venir dans chacune de ces sous-régions (Yeung 1994 ; Stren 1995). La gouvernance urbaine fit partie des principaux thèmes transversaux de cette recherche, aux côtés des institutions locales ; de l'urbanisation, de la loi et du développement ; de l'urbanisation et de l'économie ; de la mondialisation et des villes globales dans les pays en développement.

Cette recherche, qui s'acheva en 1995, fut suivie d'un second projet dirigé par une proche collaboratrice de R. Stren, P. McCarney, et portant plus spécifiquement sur la gouvernance des villes du Sud (McCarney 1996). De manière analogue, des équipes locales furent formées, en grande partie avec des chercheurs ayant participé au premier projet, qui dressèrent un panorama des principaux problèmes de gouvernance rencontrés dans les villes de pays en développement et émirent des propositions visant à son amélioration. On releva la croissance de la pauvreté urbaine et le caractère non soutenable du développement urbain comme des problèmes récurrents, auxquels le modèle de gouvernance urbaine *inclusive* fut présenté comme pouvant apporter une solution.

La soutenabilité (*sustainability*) des villes, non seulement du Sud mais également du Nord, fit enfin l'objet d'un troisième projet du *Centre for Urban and Community Studies*, dirigé par R. Stren et M. Polèse et financé cette fois par le programme UNESCO-MOST (Polèse & Stren 2000). La gouvernance urbaine y fit l'objet de plusieurs contributions et fut présentée comme une condition de la soutenabilité sociale des villes. Rompant avec l'idée quelque peu naïve que le gouvernement local, par sa proximité, offrirait les meilleures garanties de soutenabilité sociale, les chercheurs mirent en évidence la propension de ces derniers à ne s'intéresser qu'au bien-être social de certaines couches de la population, en général les plus aisées et susceptibles de leur conférer une légitimité politique (Dieleman & Kloosterman 2000 ; Frisken, Bourne *et al.* 2000).

Un second grand projet de recherche sur la gouvernance urbaine, entrepris en Grande-Bretagne, mérite d'être relevé : le projet *Urban Governance, Partnerships and Poverty* (1998-2001), financé par le *UK Department for International Development* (DFID, agence de coopération britannique) et dirigé par N. Devas (*School of Public Policy, University of Birmingham*). Ce projet fit intervenir des chercheurs de quatre institutions

britanniques de recherche²⁹, ainsi que des équipes locales de recherche, qui menèrent des études de terrain dans dix villes du Sud. La recherche se concentra sur les liens entre gouvernance de la ville et pauvreté urbaine, selon l'idée directrice que la proximité du gouvernement local doit, d'une part, assurer son imputabilité (*accountability*) vis-à-vis de la société civile en général et des pauvres en particulier et, d'autre part, ouvrir la possibilité à ces derniers d'influer sur l'agenda des diverses institutions de la gouvernance de la ville et, partant, d'améliorer leur situation. Une attention particulière fut accordée au champ d'action potentiel des gouvernements locaux en faveur de la réduction de la pauvreté (fourniture d'infrastructures de base, développement du capital humain, contrôle du foncier et de la planification, non-répression des activités informelles) ainsi qu'à leurs limitations (divisions administratives restrictives, politiques de lutte contre la pauvreté menées au niveau national, coupes fréquentes dans les budgets municipaux). Le rôle des réseaux sociaux dans les stratégies de subsistance (*livelihood strategies*) des pauvres ainsi que leur interdépendance avec les institutions de la gouvernance urbaine furent pris en compte. Une étude détaillée du rôle des organisations de la société civile dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, distinguant notamment les ONG des organisations de base, fut menée. Le détail des arrangements de la démocratie représentative portant sur la représentation des minorités ou encore l'équilibre entre pouvoirs exécutif et législatif fut examiné (Devas *et al.* 2001). Les questions transversales de la croissance économique urbaine (Amis & Grant 2000), des ressources sociales des pauvres (Beall 2000), de l'environnement urbain (Nunan & Satterthwaite 2000), des liens entre société civile et pauvreté urbaine (Mitlin 2000) furent analysées sur la base des différentes études de cas.

Enfin, plus récemment (2001-2004), un Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) intitulé « Gouverner les villes du Sud » fut commandité par le Ministère français des affaires étrangères et réalisé sous la responsabilité scientifique du GEMDEV³⁰ et la coordination de l'ISTED³¹. Environ 250 chercheurs du Nord et du Sud (ces derniers représentant plus de 40 % des effectifs) regroupés dans une trentaine d'équipes, généralement mixtes (Nord-Sud) furent sélectionnés à l'issue d'un appel d'offres. Les études se concentrèrent sur la Zone de solidarité prioritaire de la France, si bien qu'approximativement la moitié des études furent menées en Afrique subsaharienne, un quart respectivement en Asie du Sud-Est et sur le pourtour méditerranéen et une à Cuba. La recherche fut organisée autour de quatre grandes questions : les stratégies d'acteurs et les logiques d'action³² ; les configurations spatiales et sociales urbaines³³ ; les politiques urbaines et les relations public-privé³⁴ ; les « dispositifs de gestion des villes »³⁵. Le thème de la gouvernance urbaine apparaît de manière transversale dans l'ensemble de ces questions, avec un poids accru dans la dernière. Par ailleurs, ce projet de recherche visait en premier lieu une intervention sur la ville. Il met ainsi en lumière le caractère politique du développement urbain et soulève les questions de la décentralisation et de la municipalisation. Un renouvellement des approches et des

²⁹ N. Devas et F. Nunan, *International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham* ; D. Satterthwaite, *International Institute for Environment and Development, London* ; Jo Beall, *Department of Social Policy, London School of Economics* ; C. Rakodi, *Department of City and Regional Planning, Cardiff University*.

³⁰ Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement.

³¹ Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement.

³² Nature des acteurs du développement urbain (techniciens versus politiques), participation de la société civile, légitimité des pouvoirs traditionnel et moderne.

³³ Aménagement du territoire, mobilités intra-urbaines, transformation des centres-villes.

³⁴ Partenariats public-privé, déréglementation et privatisations des services urbains.

³⁵ Gouvernance et décentralisation, citoyenneté, espace public.

démarches d'analyse de la recherche urbaine était également souhaité, qui passe par l'examen critique des notions de société civile, de développement durable, de pauvreté urbaine et de gouvernance (Crépin, Gabas *et al.* 2004 ; Goldblum, Osmont & Diaz 2004).

La « gouvernance urbaine » apparaît ainsi comme un produit de facture occidentale, exporté au Sud avec plus ou moins de succès. Son expansion emprunte deux canaux principaux, qui sont, d'une part, les principes de développement portés par la coopération internationale et souvent couplés à des mécanismes de conditionnalité politique et, d'autre part, un petit nombre de programmes de recherche de grande ampleur sur les villes du Sud financés par des agences de coopération, des ministères ou des fondations du Nord. On verra dans la partie suivante, consacrée à l'acceptation de la gouvernance urbaine selon les continents du Sud, comment la gouvernance urbaine s'hybride avec d'autres notions locales plus ou moins vigoureuses et comment elle est appropriée par certains groupes sociaux selon des acceptations variables.

Une appropriation contrastée selon les continents du Sud

Afrique

En Afrique, la problématique du développement urbain apparut au moment des indépendances, qui coïncidèrent avec le début des migrations vers les villes dans l'ensemble du continent, alors rural à plus de 80 %. L'urbanisation différait néanmoins largement d'une sous-région à l'autre : l'Afrique du Nord avait connu une longue histoire d'urbanisation sous influence tant française et anglaise que proche-orientale ; l'Afrique de l'Ouest ne connaissait pas d'établissements européens majeurs ; en Afrique de l'Est, au contraire, les Européens avaient construit des villes qui leur étaient destinées ; en Afrique australe enfin, la présence de colons européens ayant consolidé leur position grâce à l'apartheid constitue jusqu'à aujourd'hui la problématique urbaine centrale (Mabogunje 1994).

L'exode rural post-indépendance fut d'abord perçu positivement, comme facteur de changement social et de modernisation, jusqu'à ce que la situation préoccupante des campagnes amenât à dénoncer un « biais urbain » du processus de développement. Le modèle d'industrialisation par substitution d'importations fut considéré comme responsable de la concentration excessive des industries autour des villes capitales, entraînant le délaissement des campagnes. Puis, dans les années 1970, l'apparition de bidonvilles et l'explosion de ce que l'on appela alors le secteur informel urbain (ILO 1972) remirent cruellement en question le présupposé positif à l'égard des villes. Les économistes libéraux, notamment de la Banque mondiale, mirent alors en avant le principe du *self-help*, tant dans le dénommé secteur informel urbain que comme moyen privilégié de résoudre à grande échelle la crise du logement urbain. Quant aux théoriciens critiques de la dépendance, ils estimèrent que la raison de la pauvreté urbaine résidait dans la subordination du secteur informel urbain au secteur formel, ce dernier étant conçu comme l'incarnation urbaine du capitalisme international (Mabogunje 1994). Selon A. Mabogunje, la problématique urbaine africaine reste aujourd'hui encore fortement marquée par la confrontation entre modes de production capitaliste et africains traditionnels, « encore immergés dans leurs propres cultures précapitalistiques mais à diverses étapes d'aliénation » (Mabogunje 1994 : 23, notre trad.).

Dans les études et politiques urbaines, les questions de la planification, de l'administration et du gouvernement local montèrent en puissance, puis, dans les années 1980, celle de la « gestion municipale » s'imposa dans l'ensemble du continent (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994). Les efforts portèrent sur les moyens d'accroître la capacité de mobilisation d'instruments financiers et de régulation, notamment foncière, des municipalités urbaines. Cette période coïncida par ailleurs avec la troisième

vague de décentralisation, promue par les bailleurs de fonds internationaux dans une situation de crise économique aigue. Elle visait une redistribution des pouvoirs et des responsabilités entre l'Etat et les municipalités, afin de rendre ces dernières plus autonomes et plus efficaces dans la gestion des services urbains (Attahi 1996 : 173).

Dans cette lignée, l'introduction de la notion de gouvernance en Afrique au début des années 1990 par les mêmes bailleurs de fonds apparut d'emblée comme un nouveau modèle de distribution des pouvoirs et des responsabilités, ménageant une place aux membres de la société civile aux côtés de l'Etat et des gouvernements locaux. Cette participation inédite de la société civile fut dès le départ étroitement associée au principe de transparence et d'imputabilité des gouvernants, ce qui fit de la gouvernance, aux yeux de nombreux observateurs, un outil de démocratisation de la vie locale contrastant fortement avec le paradigme précédent de gestion municipale (Attahi 1996 ; Onibokun 1996).

Globalement, la notion de gouvernance urbaine connut une large diffusion en Afrique, plus large sans doute qu'en Asie ou en Amérique latine, mais fut dès le départ intimement liée à la variante normative portée par les organisations internationales et les bailleurs de fonds. Elle trouva des relais dans des centres, réseaux et programmes de recherche souvent financés par cette même coopération internationale, tels que l'*African Research Network on Urban Management* (ARNUM), le Partenariat pour le développement municipal (PDM), le Programme de gestion urbaine ou encore le *Centre for African Settlement Studies and Development* à Ibadan (Nigeria). Des ONG engagées dans la recherche urbaine contribuèrent également à la diffusion de ces concepts, qui prônaient justement une plus grande participation de la société civile que ces ONG prétendent représenter. Ainsi du *Mazingira Institute* à Nairobi, associé au programme MOST de l'UNESCO sur la soutenabilité des villes du Sud par le biais de son directeur, D. Lamba, ou encore d'Enda Tiers-Monde, lié à l'*International Institute for Environment and Development* (IIED, Londres) par l'intermédiaire de D. Satterthwaite³⁶, et qui s'appliqua à montrer que la participation de la société civile, conformément aux principes de bonne gouvernance, pouvait apporter une contribution majeure à la réduction de la pauvreté urbaine.

Parmi les études fondées sur une acception plus analytique de la gouvernance urbaine, souvent rattachées à l'un des trois grands programmes de recherche lancés au Nord évoqués plus haut³⁷, un certain nombre porta sur les liens entre société civile et gouvernants dans le contexte de la décentralisation. E. Le Bris montra qu'en Afrique et au Moyen-Orient, l'hypothèse de sociétés civiles arrachant des prérogatives aux Etats centraux n'était en général pas convaincante, mais qu'au niveau municipal le jeu des acteurs s'était complexifié, ne laissant souvent qu'un rôle modeste aux municipalités aux côtés d'acteurs traditionnels, religieux, associatifs, etc. Il mit également en évidence la difficulté de faire du cadre municipal « un territoire intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales », contrairement à l'idée de coalitions d'intérêt unificatrices véhiculée par les thèses de la gestion urbaine contractuelle (Le Bris 2004).

L'étude de J. Bouju sur le Burkina et le Mali dévoila une gouvernance communale fondée sur les relations de clientèle et de parentèle et débouchant sur une « fracture politique entre les pouvoirs locaux et la société civile » (Bouju 2004 : 217). La décentralisation a en effet contribué à entretenir cette situation en dotant les municipalités de nouvelles ressources à distribuer, comme par exemple les parcelles urbaines (Bouju 2004).

³⁶ A noter que D. Satterthwaite participa au projet de recherche *Urban Governance, Partnerships and Poverty* dirigé par N. Devas, mentionné précédemment.

³⁷ Voir plus haut la section intitulée « Diffusion au Sud dans le monde de la recherche ».

La recherche d'A. Dubresson en Afrique du Sud, en Ethiopie, au Nigeria et en Tanzanie insista quant à elle sur l'arbitrage permanent entre efficacité économique et équité sociale auquel sont confrontées les autorités municipales dans un contexte de décentralisation. Privilégiant en général l'efficacité économique, les gestionnaires sont alors tentés d'opérer une *spatialisation* des normes et services d'équipement, qui glisse fréquemment vers une *territorialisation*³⁸. Or, si la territorialisation séduit parce qu'elle permet la résolution locale de problèmes, elle constitue par ailleurs un facteur important de fragmentation de l'espace urbain, tendant à définir des îlots désolidarisés et dépolitisés (Dubresson 2004). La privatisation ou au contraire la communautarisation des services urbains fit également l'objet d'attention (Bredeloup 2004 ; Chanson-Jabeur 2004), ainsi que les processus de légitimation des acteurs dans le jeu municipal, faisant appel à différents registres traditionnels (représentants religieux, notables issus du droit coutumier) ou au contraire modernes (Etat central, gouvernement municipal, ONG) (Goerg 2004 ; Sarr 2004).

Ainsi, on peut considérer qu'une variante relativement normative de la gouvernance urbaine est appropriée par des chercheurs et surtout des hommes ou femmes politiques et des sociétés civiles africaines à partir des années 1990. Cette appropriation est facilitée par deux facteurs principaux : d'une part, la gouvernance s'inscrit en continuité avec le paradigme précédent de redistribution des pouvoirs par la décentralisation ; d'autre part, elle vise à conférer un pouvoir accru à la « société civile », dont les organisations ne peuvent que soutenir cette initiative. A ceux, notamment les élus locaux, que pourrait contrarier cette tendance s'oppose une conditionnalité politique forte exercée par la coopération internationale. La prédominance de cette acception normative n'empêche pas le développement de recherches plus analytiques, qui participent d'un renouvellement des études urbaines.

Asie

En Asie, le processus de développement urbain tout comme les processus d'appropriation de la notion de gouvernance urbaine diffèrent sensiblement du cas de l'Afrique. Sur le continent asiatique, le pourcentage moyen de la population urbaine passa de 22,9 % en 1970 à 42,7 % en 2000³⁹. Malgré de fortes disparités intracontinentales, notamment un taux d'urbanisation très élevé au Proche-Orient contrastant avec le reste du continent, le début de la problématique urbaine en Asie peut être situé dans les années 1960. Le modèle de croissance urbaine asiatique se caractérise, d'une part, par une concentration démographique autour de grandes villes, souvent les capitales, et, d'autre part, par un phénomène d'intégration spécifique du rural et de l'urbain, connu sous le nom de *desakota*⁴⁰.

Les premières études urbaines asiatiques dans les années 1970 se distinguèrent par l'importance accordée aux questions des migrations, de la planification physique des villes, de leur taille optimale et de l'urbanisation (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994). Cette spécialisation peut être mise en relation avec la prédominance et des

³⁸ La spatialisation des normes et services d'équipement désigne « une adaptation localisée aux variations de la demande selon une segmentation sociospatiale de l'offre » et la territorialisation des processus « par lesquels divers opérateurs prennent appui sur les espaces ainsi démarqués, en fonction des spécificités supposées de leurs clientèles ou des problèmes identifiés de desserte, pour redéfinir des formes et des modes de contrôle particuliers sur les usagers » (Dubresson 2004 : 199).

³⁹ Contre respectivement 36,6 % et 51,1 % au niveau mondial.

⁴⁰ Ce terme, provenant de l'indonésien (de *desa*, « village », et *kota*, « ville »), fut proposé par T. McGee (McGee 1991) pour décrire un mode d'occupation du sol caractérisé par la présence de centres urbains dans de grandes étendues agricoles peuplées de manière continue.

économistes, des géographes urbains et planificateurs dans les équipes asiatiques de recherche urbaine (Stren 1995). Au tournant des années 1980, sous l'influence des grands programmes d'aide extérieure à la lutte contre la pauvreté urbaine⁴¹, impulsés notamment par l'arrivée de R. McNamara à la tête de la Banque mondiale, la recherche urbaine asiatique s'orienta vers les questions de la réduction de la pauvreté, de l'amélioration du logement et des politiques foncières (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 ; Yeung 1994). Dans l'ensemble de ces recherches cependant, la perspective étatique resta prédominante, et il fallut attendre le début des années 1990 pour que quelques études commencent à s'intéresser à la société civile ou à certaines problématiques sociales et politiques des villes, généralement sans se situer explicitement dans une problématique de gouvernance (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994).

En ce sens, les travaux de l'équipe de P. McCarney sur la gouvernance et les villes font figure de précurseurs (McCarney 1996). Dans sa contribution sur l'Asie du Sud-Est, E. Porrio dépeint une décentralisation et une démocratisation rapides des relations entre Etat et société civile, dans un contexte de croissance urbaine soutenue et de libéralisation économique. Les pressions de la société civile pour une meilleure redistribution des bénéfices de la croissance économique auraient permis une transformation des structures hiérarchiques de l'Etat. Ces dernières resteraient néanmoins en forte tension avec les aspirations égalitaristes de la société civile, dont la « participation négociée » aux affaires publiques ne serait que balbutiante (Porrio 1996).

Ces conclusions plutôt optimistes contrastent avec les résultats des travaux de chercheurs du Programme de recherche urbaine pour l'environnement (PRUD) tels que R. Parenteau, C. Pédelahore de Loddis, L. Nguyen et D. Nhuân Nguyen sur le jeu des acteurs dans les projets de développement urbain au Vietnam (Nguyen & Nguyen 2004 ; Parenteau 2004 ; Pédelahore de Loddis 2004). R. Parenteau constate une participation très limitée de la société civile dans la gestion environnementale urbaine, tandis que C. Pédelahore met en évidence les tentatives des autorités vietnamiennes de supprimer les pratiques indépendantes des habitants. D. Nhuân Nguyen conclut quant à lui que les projets d'aide publique au développement, loin de répondre aux principes de la gestion participative par projet, demeurent hiérarchiques et sectoriels.

Globalement et de manière analogue à l'Afrique, les travaux sur la gouvernance urbaine en Asie semblent portés en large mesure par les bailleurs de fonds internationaux (Banque asiatique de développement, Nations unies, Fondation Ford) et quelques grands centres de recherche financés par ces mêmes bailleurs, notamment le PNUD (Yeung 1994). Depuis 1997, la construction et le renforcement des capacités d'acteurs non étatiques à répondre aux problèmes urbains figurent ainsi dans les objectifs principaux du Programme de gestion urbaine d'ONU-Habitat et du PNUD, et la gouvernance participative et en faveur des pauvres constitue le thème central de la quatrième phase de ce programme (2001-2004). Le *East-West Center* à Honolulu, un centre de recherche urbaine important malgré sa position excentrée, se consacre à l'étude de la gouvernance en rapport avec la vulnérabilité.

En résumé, on peut faire l'hypothèse que, bien que la participation de la société civile au développement urbain demeure sans doute, dans nombre de pays asiatiques, plus un vœu pieux qu'une réalité, un certain nombre de chercheurs asiatiques se sont effectivement approprié la notion de gouvernance urbaine, laquelle fut soutenue au moins dans un premier temps par la coopération internationale. En Asie, la notion de gouvernance urbaine semble s'inscrire dans une relation de continuité, plus que de rupture, avec le paradigme antérieur de la gestion urbaine. L'apparition de la notion de gouvernance urbaine ne remet ainsi pas fondamentalement en cause la vision techno-

⁴¹ Notamment le *Kampung Improvement Program* en Indonésie.

cratique dominante, ce qui pourrait bien expliquer l'acceptation relative de cette notion sur le continent.

Amérique latine

L'Amérique latine se distingue de l'Afrique et de l'Asie par l'ancienneté et l'importance de son processus d'urbanisation. Les trois quarts environ des Latino-Américains habitent les villes, ce qui fait de l'Amérique latine le continent du Sud le plus urbanisé. La problématique de la concentration urbaine autour de certaines villes capitales remonte aux années 1940 (Dupont & Dureau 1997 ; Banzo 1999) et a donné lieu à une abondante littérature sur les modèles de croissance urbaine, de la métropolisation à la mégapolisation et la croissance multipolaire (Garza 1999 ; Chávez & Guadarrama 2000 ; Aguilar & Ward 2003).

La crise économique de la fin des années 1970 puis le retour à des gouvernements élus et les réformes de l'Etat (déconcentration, décentralisation et municipalisation) marquèrent un tournant important dans les recherches urbaines latino-américaines au début des années 1980. Le débat se situa désormais dans le cadre de la discussion sur la démocratisation, l'efficacité économique et la décentralisation (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994). Une littérature importante se développa autour de thèmes connexes à la gouvernance urbaine tels que la participation populaire ou citoyenne (Blanes 1998 ; Duhau & Schteingart 1999 ; Gordon Rapoport 1999 ; Bolos 2000 ; Jusidman 2001), la décentralisation (notamment Lavaud 2001), l'espace public (Rabotnikof 1997 ; Schteingart 2001 ; Lautier 2003) et la citoyenneté (Bayon, Roberts & Saraví 1999 ; Kersting & Sperberg 1999 ; Monasterios & Tapia Mealla 2001 ; Avritzer 2002 ; Sojo 2002 ; Dagnino 2003 ; Goirand 2003 ; etc.).

Plusieurs transformations favorables à la construction d'une gouvernance urbaine participative eurent lieu. Les phénomènes globaux et nationaux tout d'abord commencèrent à être ressentis de plus en plus au niveau local, cristallisant parfois le mécontentement social, comme en témoignent les soulèvements qui virent le jour dans plusieurs villes latino-américaines telles que Caracas, Buenos Aires, Santiago del Estero (Argentine) et Curanilahue (Chili) ainsi que dans des villes de la région du Chiapas, au Mexique, durant les années 1980 et 1990 (Rodriguez & Winchester 1996). La démocratisation, les réformes de l'Etat, la décentralisation et la déconcentration conférèrent un rôle politique accru aux municipalités, même si leur capacité d'action demeura en général bien en deçà de ce qui serait nécessaire pour résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées. Les mouvements sociaux ainsi que la « troisième vague » d'ONG des années 1980⁴² permirent une participation accrue de la société civile aux affaires publiques (Rodriguez & Winchester 1996) et débouchèrent dans les années 1990 sur un foisonnement d'ONG et d'activités associatives propres à renforcer la gouvernance urbaine (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994).

Cependant, la notion même de gouvernance urbaine demeure très peu employée en Amérique latine. « *Our empirical knowledge is limited in this field [urban governance] in Latin America ; urban studies typically do not analyze the city from this perspective* » (Rodriguez & Winchester 1996 : 29). Elle reste absente des programmes des principaux centres latino-américains de recherche urbaine tels que *Ciudad* (Quito), le *Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo* (DESCO, Lima), le Centre d'études sociales et d'éducation

⁴² Après une première vague d'ONG dans les années 1950 de caractère assistanciel, une deuxième vague dans les années 1960 et 1970 de caractère développementiste, cette troisième vague d'ONG en Amérique latine se caractérise par la revendication de démocratie et de participation civile. Voir à ce sujet Corsino 1997.

(SUR, Santiago) ou encore le Réseau femme et habitat (*Red Mujer y Habitat*). Elle n'apparaît pas non plus dans les principales revues latino-américaines sur l'urbain (*EURE, Medio Ambiente y Urbanización*)⁴³. Il est de plus significatif que le seul réseau régional du Programme de gestion urbaine qui n'affiche pas la gouvernance comme l'une de ses priorités soit le réseau latino-américain. Les difficultés de traduction du terme de gouvernance en espagnol (*governanza, gobernancia*) et la confusion récurrente avec celui de *governabilidad* (« gouvernabilité ») apparaissent enfin comme révélatrices du peu d'ancrage de cette notion en Amérique latine.

⁴³ Les publications récentes dans la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)* sont consacrées au territoire et aux politiques territoriales ; à la décentralisation et la régionalisation ; à l'espace public, l'espace privé et la citoyenneté ; à la privatisation des services ; à la ville globale et la mondialisation. De manière analogue, parmi les thèmes liés à la gouvernance urbaine, on relève dans les derniers numéros de *Medio Ambiente y Urbanización* des publications sur la citoyenneté, le public et le privé, la participation populaire, la décentralisation et le développement local.

IV. La gouvernance urbaine en débat

La gouvernance participative comme forme moderne de domination

Selon F. Bachelet, « l'ordre contractuel incitatif et négocié est plus conforme aux normes contemporaines de domination » (Bachelet 1996 : 41). En suivant cette idée, on peut montrer que par nombre d'aspects, la gouvernance se présente comme un mode subtil et inédit de domination de l'État sur la société. Elle repose en effet sur des principes de participation, d'engagement volontaire, d'horizontalité, relevant d'une éthique moderne de la conduite des affaires publiques bien plus acceptable aux yeux de la plupart des *citoyens* que le quelque peu démodé principe webérien de monopole de la violence légitime. Ainsi de la négociation et de la coopération entre acteurs de toutes natures *engagés* dans le développement de la cité, de la mise en réseaux, de la participation de la société civile aux décisions publiques, de la contractualisation des politiques publiques et de la décentralisation.

S'ils n'y apparaissent pas explicitement, les processus de domination ne sont pourtant pas absents des modèles de gouvernance urbaine. De nombreux auteurs critiques se sont attachés à souligner le caractère instrumental du principe de participation, central à ces modèles. La question de savoir *qui* participe se pose de manière immédiate et, partant, celle de savoir quels sont les processus de légitimation des acteurs. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la nouveauté des processus politiques participatifs n'implique pas en général une reconfiguration des rapports de pouvoir, ces processus s'inscrivant au contraire dans les relations hiérarchiques préalables.

R. Atkinson a ainsi mis en évidence que les partenariats lancés dans le cadre des nouvelles politiques pour les villes britanniques⁴⁴ se sont développés « en étroite conformité avec les besoins des coalitions dirigeantes » (Atkinson 1998 : 80). B. Jouve a par ailleurs souligné à quel point les processus de légitimation des acteurs ont permis à l'État central britannique de peser sur les coalitions locales, une remarque qui vaut également dans le cas français (Jouve 2003). Globalement, l'idée de participation renvoie l'image de rapports sociaux égalitaristes et pacifiés, alors que le succès de la gouvernance implique précisément « l'exclusion d'intérêts et de groupes potentiellement perturbateurs » (Atkinson, cité dans Jacquier 2000 : 3). De manière générale, le fonctionnement en réseaux implique des valeurs partagées, et qui ne partage pas celles des plus puissants en est le plus souvent exclu.

Dans de nombreux pays du Sud, la participation a de plus été synonyme de délégation de tâches et de responsabilités dans un contexte de désengagement de l'État. En Afrique subsaharienne par exemple, suivant le principe de territorialisation, les services urbains continuèrent d'être assurés par l'État ou passèrent sous la responsabilité d'opérateurs privés dans les quartiers solvables, alors que dans les quartiers pauvres, une communautarisation des services faisant appel à la *participation* concrète des habitants était mise en place (Jaglin & Dubresson 1999). Dans de tels cas, la participation et l'*empowerment* font partie de ce que B. Jessop identifie comme la forme *néocommunautariste* d'ajustement au néolibéralisme global (Jessop 2002), et qui peut être considérée comme une formule permettant de satisfaire à bon marché les besoins des moins puissants.

De manière analogue, l'étude en profondeur des processus de décentralisation révèle une insertion complexe des acteurs nés de la décentralisation dans les structures sociales plus anciennes et une articulation non dénuée d'ambiguïté entre principes

⁴⁴ Programmes *City Challenge* et *Single Regeneration Budget*.

d'action horizontaux et verticaux. Si la décentralisation a en général bien permis un rapprochement entre gouvernants et gouvernés et une marge de manœuvre accrue des gouvernements locaux, la reconfiguration des pouvoirs s'est inscrite dans des réseaux sociaux anciens. J. Bouju a ainsi montré qu'au Mali et au Burkina, en dotant les autorités municipales de nouvelles prérogatives et ressources, la décentralisation a permis à ces autorités de perpétuer un lien social d'une grande verticalité, basé sur des relations de parentèle et de clientèle. Il conclut que « la décentralisation a ainsi fourni à l'ordre politique urbain l'occasion de se recomposer tout en se perpétuant dans ses modes de fonctionnement clientélistes et autocratiques » (Bouju 2004 : 216-217).

A un niveau *méso*, la décentralisation a donné lieu à des disparités et inégalités infra-urbaines (glissement de la spatialisation vers la territorialisation relevé par A. Dubresson) et interurbaines croissantes. En France notamment, la territorialisation des politiques publiques concomitante de la décentralisation a amené une telle complexification des responsabilités et des compétences sur les territoires qu'une contractualisation des politiques publiques entre l'Etat central et les collectivités locales a été nécessaire (Bachelet 1996). Cette contractualisation se justifie par l'efficacité économique présumée de la mise en concurrence des communes urbaines pour l'obtention des contrats et conventions disponibles pour un territoire donné, bien plus d'ailleurs que par la contrainte juridique qu'elle pourrait exercer. En tout état de cause, cette mise en concurrence s'est fréquemment accompagnée d'un traitement discrétionnaire et inégalitaire entre villes, s'appuyant notamment sur des relations d'affinité, voire de clientélisme politique.

Ainsi, la domination, la conflictualité, la hiérarchie, l'exclusion sont bannies du discours sur la gouvernance, mais non des pratiques, dans lesquelles elles prennent des formes plus subtiles. Aux niveaux *micro* et *méso*, la participation, la décentralisation, la contractualisation permettent d'obtenir le consentement des dominés, faisant de cette gouvernance une forme de violence symbolique au sens de P. Bourdieu. La conformité de la gouvernance avec les normes modernes d'égalitarisme, d'engagement, de citoyenneté contribue certainement à son succès. Poussé à l'extrême, l'idéal de la gouvernance apparaît comme le rêve d'« une population autorégulatrice, voire autogouvernée agissant et pensant conformément à des critères harmonisés avec les programmes des autres partenaires » (Atkinson 1998 : 81). Ainsi, plus que la manifestation de la crise de la gouvernementalité, l'idéal de gouvernance s'impose finalement comme l'utopie d'une forme achevée de gouvernementalité, au sens de M. Foucault.

La gouvernance, une menace pour la démocratie ?

Parce que la notion de gouvernance remet en cause l'idée fondatrice de la démocratie représentative qu'est la position en surplomb de l'Etat sur la société civile, le recours à cette notion a pu être ressenti comme une manifestation de la « crise de la démocratie ». Néanmoins, les modèles alternatifs que véhicule la gouvernance, caractérisés par un élargissement du politique, soulèvent de nouvelles interrogations.

L'apparition de la notion de gouvernance est à mettre en parallèle avec la montée d'un idéal d'égalitarisme, d'engagement citoyen, de non-discrimination, de reconnaissance de la différence. A un moment historique où les hiérarchies sont perçues comme de plus en plus insupportables, où les revendications identitaires ont consacré le droit à la reconnaissance de l'altérité, « [...] tout le monde a vocation à se prononcer légitimement sur les questions politiques, ce qui est précisément une vocation de la gouvernance » (Casteigts 2003 : 10). La *nouvelle* citoyenneté prend sens dans les pratiques et dans l'identité reconnue qu'elle procure plus que dans les droits et obligations qui lui sont formellement associés. A ceux qui tentaient de faire croire que l'octroi de la citoyenneté repose sur des critères *formels* et objectifs, B. Poche a opposé une vision de la

citoyenneté comme représentation de l'appartenance, subjective, difficile à définir et jamais définitive (Poche 1992). S. Sassen a par ailleurs mis en évidence de nouvelles formes de citoyenneté « dénationalisée » qui reflètent les transformations historiques de l'Etat-nation⁴⁵ : la « nationalité effective » et la « citoyenneté informelle », qui indiquent une dissociation croissante entre l'*autorisation*, formellement accordée par l'Etat en même temps que la nationalité, et la *reconnaissance*, impliquant l'appartenance à un groupe reposant sur des relations horizontales entre concitoyens.

En effaçant les frontières entre droits formels et reconnaissance informelle, en modifiant celles entre affaires publiques et privées, en ouvrant le domaine du politique à de nouveaux thèmes et de nouveaux acteurs, potentiellement infinis, ce mouvement, au cœur duquel se situe la gouvernance, porte en lui un risque de dilution du politique. En renonçant aux dichotomies sans doute discutables mais fondatrices du politique⁴⁶, en étirant ce champ sans retenue, on risque bien de le distendre au point de ne plus savoir ni où il commence ni où il finit, ni, finalement, ce qui relève du politique.

Ces préoccupations prennent un tour plus concret lorsqu'on les illustre sur une variante particulière, participative ou radicale, de la gouvernance. Dans sa version participative, la gouvernance fait référence à l'analyse des relations entre Etat et société civile (McCarney 1996 ; Devas *et al.* 2001). « *Governance, as distinct from government, refers to the relationship between civil society and the state, between rulers and the ruled, the government and the governed* » (McCarney, Halfani & Rodriguez 1994 : 95). Dans les travaux de tendance libérale, les intérêts de la société civile sont généralement conçus comme étant en antagonisme avec ceux de l'Etat. La notion de gouvernance urbaine reflète alors la volonté d'accorder des prérogatives accrues à la société civile et de diminuer celles de l'Etat, ce qui est perçu par les opposants à cette théorie comme une première menace pour la démocratie. Mais que l'on considère que l'Etat et la société civile entretiennent des rapports d'opposition ou au contraire de soutien mutuel, le renforcement de la société civile s'accompagne dans la pratique d'un pouvoir accru octroyé à un petit nombre de groupes organisés, qui se donnent pour ses représentants et dont la légitimité peut effectivement être remise en question. Plus avant, ce modèle comporte un risque d'effacement des frontières entre l'Etat et la société civile, alors même que les théories de la démocratie se fondent précisément sur leur séparation.

L'élargissement du politique pose également problème dans les thèses de la démocratie radicale. Cette dernière peut être rattachée à la notion de gouvernance, dans la mesure où elle se base sur l'idée centrale que le pouvoir se trouve diffus dans le champ des relations sociales et s'actualise dans des lieux particuliers. Les défenseurs de ces thèses prônent une extension de la citoyenneté « *to any particular goal emergent within a particular context and any potential means of achieving that goal* » (Rasmussen & Brown 2002 : 178). Autrement dit, la citoyenneté n'est plus confinée à des lieux, une communauté ou des formes de participation (telles que le vote ou le débat) déterminés. La reconnaissance de nouveaux lieux ou de nouvelles formes de participation comme relevant du politique fait l'objet d'une lutte qui constitue l'essence même de la citoyenneté radicale. Selon E. Isin, cette lutte est le fait des dominés, qui cherchent à faire reconnaître comme de nouvelles revendications politiques ce qui apparaît en premier

⁴⁵ La citoyenneté dénationalisée (*denationalized citizenship*), contrairement aux formes postnationales comme le cosmopolitisme et le transnationalisme, n'implique pas une relocalisation des composantes de la citoyenneté en dehors de l'Etat-nation. Elle fait référence aux « *specific transformations inside the national state which directly and indirectly alter specific features of the institution of citizenship* » (Sassen 2002 : 278).

⁴⁶ Selon P. Chaniel, H. Arendt aurait glorifié une « conception du politique si épurée que toute dimension socio-économique devrait en être bannie », introduisant des dichotomies entre « le "public" et le "privé", la liberté et le bien-être, l'activité politique et l'activité productive, etc. » (Chaniel 2003 : 45 et 46).

lieu comme des « formes nouvelles et insurgées du social » (Isin 2002 : 310, notre trad.). Ce faisant, ils interrogent l'étroitesse du domaine politique induite par les images du citoyen vertueux, loyal et issu de la classe dominante ; par l'usage et l'appropriation de l'espace urbain, ils transforment ce dernier de lieu de loyauté en lieu de lutte (*sites of insurgency*) (Isin 2002). Néanmoins, de nouveau, l'élargissement constaté ou souhaité du politique pose problème, comme le reconnaissent les défenseurs mêmes de ces thèmes : la question de l'observation de la citoyenneté et du politique, c'est-à-dire la question de savoir si ce que l'on observe empiriquement relève de la citoyenneté ou du politique dans une conception si élargie, se pose de manière aigüe (Rasmussen & Brown 2002). Cette difficulté d'observation peut être considérée comme symptomatique du risque de dilution du politique.

Ainsi, la gouvernance ouvre la question de l'invention de nouvelles formes de démocraties, question qui apparaît comme largement irrésolue. Devant les objections soulevées par la démocratie représentative, diverses formes plus délibératives, correspondant à des principes centraux de la gouvernance, sont proposées, théoriquement ou pratiquement, sans que la possibilité de leur fonctionnement soit pour autant démontrée. En philosophie politique, le débat sur la possibilité d'harmoniser des intérêts conflictuels dans le cadre d'une démocratie délibérative est ouvert. Si, pour J. Habermas, le postulat d'une rationalité universelle permet de garantir l'existence d'un point d'arrêt aux délibérations entre groupes d'intérêts divergents, les poststructuralistes comme J.-F. Lyotard nient l'existence d'un élément universel et voient dans l'espace public un lieu d'extrêmes différences. Quant aux radicaux comme C. Mouffe, ils considèrent précisément cette tension irréductible entre groupes sociaux d'intérêts contraires comme l'élément constitutif de la citoyenneté (Rasmussen & Brown 2002). Dans la pratique, on se rend effectivement compte que la gouvernance faillit fréquemment de garantir l'intérêt général, ainsi que le dévoilent les relations de domination et les situations d'exclusion des intérêts les plus faiblement représentés mises en évidence dans le sous-chapitre précédent.

Gouvernance urbaine et niveaux d'observation

L'emploi de la notion de gouvernance urbaine a pu conduire certains auteurs à verser dans un localisme qui paraît particulièrement paradoxal à un moment où la globalisation semble rendre un repli autarcique des villes proprement impossible. La globalisation, comme forme moderne de la mondialisation, recouvre en effet des moyens de communication sans précédent et une interpénétration des sociétés extrêmement poussée sur les plans tant économique que politique et social. Prenant appui sur l'hypothèse du déclin du niveau national, on a prêté des pouvoirs et des vertus aux acteurs locaux – municipalité, société civile, « coalitions de croissance » ou autres « régimes urbains » – qui apparaissent démesurés en regard de cette globalisation.

Ainsi des propositions de M. Gaye en faveur de la lutte contre la pauvreté urbaine, qui se basent exclusivement sur la force présumée des ONG et groupements locaux, du fait même de leur *localité* (Gaye 1996), reprenant ainsi une idée largement diffusée lors de la conférence sur les établissements humains (Département de l'information des Nations unies 1996c). Tout se passe alors comme si la ville constituait un microcosme de société, coupée du reste du monde.

De manière plus subtile, on assiste dans certains travaux à une idéalisation des relations de proximité, qui tend à nier l'existence de réseaux de relations pouvant transcender le niveau local. Dans leur étude comparative sur l'action associative en Grande-Bretagne, W. Maloney, G. Smith et G. Stoker fondent leur analyse sur la comparaison du capital social et des structures d'opportunités politiques des différentes villes, sans que les liens avec le contexte national ou international soient invoqués

(Maloney, Smith & Stoker 2000). De manière similaire, partant des changements profonds que connaît la France depuis le début des années 1980 (« désindustrialisation, chômage, affaiblissement de l'existence d'une classe ouvrière citoyenne encadrée par le syndicalisme, installation progressive de populations d'origine étrangère parfois binationales de culture musulmane ») et de la dissociation croissante qu'ils induisent entre nationalité et citoyenneté, C. Wihtol de Wenden voit dans la ville, en tant qu'échelon local et lieu des mouvements associatifs et des « bandes », un espace possible de substitution de la citoyenneté (Wihtol de Wenden 1992 : 40 et 41). L'urbanité se caractériserait par un rapprochement des habitants qui devrait permettre une citoyenneté active. Une forme de citoyenneté « résidentielle », basée sur des liens sociaux tissés sur le lieu de résidence plus que sur le lieu de travail dont il se trouve de plus en plus dissocié, serait appelée à se développer. De manière analogue, R. Beauregard et A. Bounds partent de l'affaiblissement du cadre national, et de la nécessité conséquente d'inventer de nouvelles formes de citoyenneté, pour proposer une citoyenneté *urbaine* fondée sur des liens sociaux et spatiaux de proximité (« *a place-based citizenship* ») (Beauregard & Bounds 2000 : 252).

Ces propositions sont à mettre en relation avec la montée de l'idée d'une citoyenneté basée sur des pratiques et une identité partagées plus que sur des droits et des obligations. Alors que ces derniers passaient par une reconnaissance formelle au niveau national via l'octroi de la nationalité, le niveau local semble offrir les conditions idéales pour le développement de pratiques citoyennes et d'identités fortes fondées sur l'interconnaissance.

Ainsi un certain nombre de travaux s'appuyant sur une lecture sans doute rapide de la gouvernance urbaine tendent-ils à négliger l'articulation du niveau local avec le national et le global. Les relations de tutelle entre gouvernements national et local dans le cadre de la décentralisation, la dépendance vis-à-vis des financements issus de budgets nationaux, la mise en place de politiques publiques, notamment de lutte contre la pauvreté, par les gouvernements centraux et sans concertation avec le niveau local tendent à être passées sous silence. La compétition mondiale entre les villes, notamment les plus grandes, pour attirer entreprises et investissements est ignorée, tout comme, plus largement, les diverses articulations du global et du local telles que les effets des capitaux globaux et du commerce international sur la main-d'œuvre locale ou encore, dans certains pays du Sud, l'impact des fonds de la coopération internationale et de la conditionnalité politique qui l'accompagne. La citoyenneté est considérée comme étant uniquement locale, négligeant la persistance de sentiments nationaux et ignorant l'existence de réseaux sociaux transcendant la ville, tissés notamment au fil des migrations.

Finalement, la tendance au localisme de certaines études sur la gouvernance urbaine apparaît d'autant plus paradoxale que la notion de gouvernance offre précisément des outils conceptuels pour la prise en compte de l'articulation des niveaux, outils qui faisaient défaut à des approches plus anciennes. Dans cette perspective, les travaux de A. DiGaetano et B. Jouve, qui insistent sur l'importance d'une intégration des niveaux d'analyse grâce à la notion de gouvernance urbaine, prennent tout leur sens (Byrne 2001 ; DiGaetano & Strom 2003 ; Jouve 2003).

Gouvernance urbaine et changement historique

On a vu qu'un nombre important de travaux sur la gouvernance urbaine, sans doute la majorité, justifiaient le recours à cette notion par une transformation historique des modes d'action publique et collective : l'importance accrue du niveau local et la participation de la société civile aux décisions publiques. Ces hypothèses ont pourtant été remises en cause, notamment par J. Loveling et B. Jessop, qui ont montré que

l'émergence d'un pouvoir local était loin d'être toujours vérifiée et que le niveau national continuait de jouer un rôle prépondérant, résultats qui rejoignent les conclusions du sous-chapitre précédent sur la nécessaire articulation des niveaux d'observation. E. Le Bris a également mis en évidence que dans de nombreux pays d'Afrique, l'hypothèse de sociétés civiles arrachant des prérogatives aux Etats centraux n'était pas satisfaisante (Le Bris 2004).

Ces réserves conduisent à adhérer à la position de B. Jouve, qui propose que l'on reconnaisse le statut d'hypothèse de cette transformation historique (Jouve 2003). Une vérification méticuleuse dans chaque situation particulière apparaît d'autant plus nécessaire que des affirmations rapides sur la césure historique entre ordre politique ancien et nouveau ont mené à discréditer les travaux de science politique et de sociologie urbaine classiques.

Plus avant, on peut se demander si, à l'inverse, l'absence de transformation historique de l'ordre politique discréditerait la notion de gouvernance. En considérant la gouvernance comme « l'ensemble des processus formels et informels de conduite d'une société »⁴⁷, on ne postule pas *a priori* que le pouvoir se trouve au niveau local et dans la société civile plutôt qu'au niveau national ou parmi les acteurs étatiques. La gouvernance constitue alors un outil analytique permettant d'étudier la conduite des affaires publiques sans présumer du lieu du pouvoir. Elle peut donc s'appliquer en tout temps et en tout lieu, indépendamment de transformations historiques plus ou moins avérées.

Sur l'interdisciplinarité

Par un aspect encore, la gouvernance urbaine apparaît comme une notion *moderne* : elle opère un décloisonnement certainement bénéfique des différentes disciplines participant des études urbaines. Elle intègre en effet les apports des sciences politiques (études des politiques publiques, de la citoyenneté), de la sociologie urbaine (étude des réseaux, des mouvements du « capital social »), de l'architecture et de l'urbanisme (gestion du bâti, du foncier, des réseaux de services urbains) et de l'économie (efficience de l'action publique, coordination des acteurs).

Ce mouvement d'ouverture n'est cependant pas sans soulever certaines interrogations et réticences. La polysémie qui caractérise l'emploi de la notion de gouvernance dans les différentes disciplines – comme principe étroit de gouvernement, comme justification de la privatisation des services publics, comme nouveau modèle de gestion publique, comme pouvoir accru octroyé à la société civile, comme nouveau modèle de citoyenneté participative – rend particulièrement poreuses les frontières entre le dialogue interdisciplinaire souhaité et un dialogue de sourds.

Par ailleurs, l'origine de la notion de gouvernance dans son acception moderne, située dans les travaux des économistes néo-institutionnalistes (R. Coase, O. Williamson), suscite des inquiétudes chez certains chercheurs d'autres disciplines. M. Casteigts résume cette genèse présumée dans l'hypothèse que « la gouvernance politique est un cas particulier de la gouvernance économique, étendue aux activités non marchandes dans le cadre de la gestion des biens collectifs et des externalités » (Casteigts 2003 : 10). Cette convergence affirmée des rationalités politique et économique déclenche des oppositions tant dans le camp des économistes libéraux ou néolibéraux, qui craignent une « colonisation de l'économie par les institutions politiques », que dans celui des tenants

⁴⁷ Définition de l'IP8 (groupe de recherche du programme NCCR N/S [Swiss National Center of Competence in Research North-South]), donnée dans Hufty 2004.

de « l'orthodoxie politique strictement institutionnelle [qui] identifient un risque majeur de dilution du politique dans l'économique » (Casteigts 2003 : 10).

La convergence vers une définition unifiée de la gouvernance semble difficile alors que chaque discipline concernée, afin de s'appropriier cette notion, tend à la reconfigurer de manière à la rendre conforme avec sa propre vision du monde et à l'inscrire dans sa tradition de pensée particulière. Cette convergence paraît d'autant moins probable que l'accord, plus ou moins consolidé, sur le terme de gouvernance urbaine n'est sans doute possible que parce que, précisément, il laisse place à diverses interprétations.

V. Conclusion

Finalement, la gouvernance urbaine apparaît comme une notion – certes de facture occidentale et largement exportée au Sud, souvent sans tenir compte des spécificités locales – qui permet de rompre avec des analyses de l'action publique urbaine formalistes, peu soucieuses de restituer la dynamique du jeu des acteurs ni l'articulation entre les niveaux d'action. Si son exportation au Sud sous une forme normative a été vivement critiquée comme un mode particulièrement odieux d'ingérence politique, il faut néanmoins reconnaître que l'injonction de libéraliser le champ politique a souvent répondu à certains souhaits de la « société civile », dont elle renforce précisément le rôle – ou du moins celui de certains groupes sociaux.

Alors qu'il est souvent de bon ton dans le monde de la recherche d'affirmer une totale divergence entre conceptions normative et analytique de la gouvernance, on peut se demander dans quelle mesure on a effectivement affaire à une situation polaire ou plutôt à un continuum. De ceux qui prétendent mettre en place des réformes politiques visant un renforcement *démocratique* du gouvernement local et une plus grande participation de la société civile aux affaires publiques, à ceux qui appellent ce changement de leurs vœux, en passant par ceux qui affirment avoir observé empiriquement cette tendance et ceux qui préfèrent se contenter d'un outil analytique, la distance n'est finalement sans doute pas si grande. Par cet aspect encore, la gouvernance urbaine permet une certaine réconciliation des antagonismes, qui, si elle assure sa large acceptation, n'est pas pour faciliter sa lecture.

VI. Références bibliographiques

- Aguilar, A.G. & P.M. Ward, 2003, « Globalization, Regional Development, and Megacity Expansion in Latin America : Analyzing Mexico City's Peri-urban Hinterland », *Cities*, vol. 20, n° 1, pp. 3-21.
- Amis, P. & U. Grant, 2000, *Urban Economic Growth, Governance and Poverty : A Comparative City Review*, University of Birmingham, 31 p.
- Atkinson, R., 1998, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Gouvernance, Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, pp. 75-83.
- Attahi, K., 1996, « Urban Governance in Francophone Africa », in P. McCarney (ed.), *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 171-182.
- Avritzer, L., 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 202 p.
- Bachelet, F., 1996, « Gouvernements des villes et responsabilités contractuelles », *Villes, cités, cities, Le Courrier du CNRS*, n° 82, pp. 39-42.
- Banque mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à la croissance durable*, Washington, Banque mondiale, 346 p.
- Banzo, M., 1999, « Mexico : de la ville à la mégapole », *Autrepart*, n° 11, pp. 7-25.
- Bayon, C., B. Roberts & G.A. Saraví, 1999, « Ciudadanía social y sector informal en América Latina », *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, n° 13, pp. 73-111.
- Beall, J. 2000, *Valuing Social Resources or Capitalising on Them ? Limits to Pro-poor Urban Governance in Nine Cities of the South*, London, London School of Economics, 29 p.
- Beauregard, R.A. & A. Bounds, 2000, « Urban Citizenship », in E.F. Isin (ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, London, Routledge, pp. 243-256.
- Blanes, J., 1998, *La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia. Su papel en la planificación urbana*, La Paz, CEBEM, 70 p.
- Bolos, S., 2000, *Aspectos relevantes de algunos de los espacios institucionales de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*, Ponencias Magistrales del Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana, 6, 7 y 8 de diciembre de 2000, México.
- Bottazzi, P., 2005, *Les ordres institutionnels au cœur de la gouvernance locale. Vers une méthode d'analyse des mécanismes de l'action collective en contexte de développement*, Working Paper NCCR-IP8, Genève, IUED, 37 p.
- Bouju, J., 2004, « "Les incivilités de la société civile". Espace public, société civile et gouvernance communale à Bobo-Dioulasso et Bamako (communes 1 et 2) », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 213-219.
- Bredeloup, S., 2004, « Autour de services urbains, l'émergence de dispositifs gestionnaires composites (Abidjan, Dakar, Durban) », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 176-183.
- Brenner, N., 1999, « Globalisation as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 431- 451.
- Byrne, D., 2001, « Politics and Governance in Urban Places », in D. Byrne (ed.), *Understanding the Urban*, New York, Palgrave, pp. 167-187.

- Casteigts, M., 2003, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », *Rencontres internationales Démocratie et management local*, Québec, Ecole nationale d'administration publique, 20-23 mai.
- Cavallier, G. et al., 1997, « Au-delà d'Istanbul », *Villes en développement*, n° 35, pp. 1-8.
- Centre des Nations unies pour les établissements humains, 2000, *Bonne gouvernance urbaine : un cadre normatif*, Nairobi, 9 p.
- Chanial, P., 2003, « Les trésors perdus du socialisme associationniste français », in E. Dacheux & J.-L. Laville (dir.), *Economie solidaire et démocratie*, Paris, CNRS, pp. 45-54.
- Chanson-Jabeur, C., 2004, « Réseaux de transport et services urbains au Maghreb : les cas de Casablanca et de Tunis », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 184-187.
- Chávez, A.M. & J. Guadarrama, 2000, « La transformación económica y migratoria de la región Centro de México en el contexto de la crisis », *EURE*, vol. 26, n° 78, pp. 5-36.
- Coase, R.H., 1988 [1937], *The Firm, the Market and the Law*, Chicago ; London, The University of Chicago Press.
- Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford [etc.], Oxford University Press, 410 p.
- Corsino, D., 1997, « La part des ONG dans la coopération internationale », *Alternatives Sud*, vol. 4, n° 4, pp. 35-59.
- Crépin, X., J.-J. Gabas et al., 2004, « Programme de recherche urbaine pour le développement. Gouverner les villes du Sud », *Villes en développement*, n° 63-64, pp. 1-28.
- Crozier, M., 2000, *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, Paris, Seli Arslan.
- Cunha, A. & J.-P. Leresche, 1998, « Politiques sociales et gouvernance : analyser les changements », in A. Cunha, J.-P. Leresche & I. Vez, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Lausanne, Réalités Sociales, pp. 201-245.
- Dagnino, E., 2003, « Citizenship in Latin America : An Introduction », *Latin American Perspectives*, vol. 2, n° 129-130, pp. 211-225.
- Département de l'information des Nations unies, 1996a, *Conduite des affaires publiques, participation populaire et partenariats*, Conférence des Nations unies sur les établissements humains, Istanbul, Turquie.
- Département de l'information des Nations unies, 1996b, *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, Conférence des Nations unies sur les établissements humains, Istanbul, Turquie.
- Département de l'information des Nations unies, 1996c, *Partenariats pour l'environnement urbain*, Conférence des Nations unies sur les établissements humains, Istanbul, Turquie.
- Devas, N. et al., 2001, *Urban Governance and Poverty : Lessons from a Study of Ten Cities in the South*, Birmingham, The School of Public Policy, University of Birmingham, 56 p.
- Dieleman, F.M. & R.C. Kloosterman, 2000, « Room to Manoeuvre : Governance, the Post-Industrial Economy, and Housing Provision in Rotterdam », in M. Polèse & R. Stren (eds.), *The Social Sustainability of Cities*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 175-201.
- DiGaetano, A. & E. Strom, 2003, « Comparative Urban Governance : An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, vol. 38, n° 3, pp. 356-395.

- Dubresson, A., 2004, « Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Afrique du Sud (Johannesburg, Le Cap), Ethiopie (Addis Abeba), Nigeria (Lagos, Ibadan), Tanzanie (Dar Es-Salaam) », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 195-201.
- Duhau, E. & M. Schteingart (1999) « Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Columbia », in M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Mexico, GURI-Porrúa, pp. 199-269.
- Dupont, V. & F. Dureau, 1997, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation des grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et Delhi*, Bordeaux ; New Delhi, ORSTOM.
- Elkin, S.L., 1987, *City and Regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press.
- Eme, B., 2005, « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA*, n° 296, pp. 40-53.
- Enjolras, B., 2005, « Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance », *RECMA*, ° 296, pp. 56-69.
- Friskin, F., L.S. Bourne *et al.*, 2000, « Governance and Social Sustainability : The Toronto Experience », in M. Polèse & R. Stren (eds.), *The Social Sustainability of Cities*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 68-97.
- Garza, G., 1999, « Global Economy, Metropolitan Dynamics and Urban Policies in Mexico », *Cities*, vol. 16, n° 3, pp. 149-170.
- Gaudin, J.-P., 2002, « Un label de modernité », in J.-P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaye, M., 1996, « Première partie. Gouvernance contre pauvreté urbaine », in M. Gaye, *Villes entrepreneurs. De l'action participative à la gouvernance urbaine*, Dakar, Enda-Editions, pp. 3-34.
- Goerg, O., 2004, « Les acteurs à ras de terre : gestion de terre et légitimation, entre "coutumiers", Etat et administrations locales (Afrique de l'Ouest) », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 70-75.
- Goirand, C., 2003, « Citizenship and Poverty in Brazil », *Latin American Perspectives*, vol. 2, n° 129-130, pp. 18-40.
- Goldblum, C., A. Osmont & I. Diaz (dir.), 2004, *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, 296 p.
- Gordon Rapoport, S., 1999, « Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México », in M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Mexico, GURI-Porrúa, pp. 49-79.
- Harvey, D., 1989, *The Urban Experience*, Baltimore, John Hopkins University Press, 293 p.
- Hassenteufel, P. & A. Smith, 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 53-73.
- Hewitt de Alcántara, C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, pp. 109-117.

- Hiernaux-Nicolás, D., 1999, « Los frutos amargos de la globalización : expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México », *EURE*, vol. 25, n° 76, pp. 57-78.
- Holec, N. & G. Brunet-Jolivald, 1999, *De la gouvernance des économies à celle des territoires*, dossier documentaire, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme, <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm>> (consultation : 12 février 2007).
- Hufty, M., 2004, *La gouvernance. Vers un cadre conceptuel*, document de travail non publié, Genève, Institut universitaire d'études du développement (IUED).
- ILO (International Labour Organization), 1972, *Employment, Incomes, and Equality : A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva, ILO.
- Isin, E.F., 2002, « City, Democracy and Citizenship : Historical Images, Contemporary Practice », in E.F. Isin & B.S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, pp. 305-316.
- Jacob, J.-P., 1998, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine*, n° 71, pp. 133-147.
- Jacquier, C., 2000, *Gouvernance urbaine et démocratie locale*, <www.rqvvs.qc.ca/colloque/Gouvernance.html> (consultation : 19 avril 2005).
- Jaglin, S. & A. Dubresson, 1999, *Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. La fragmentation est-elle inéluctable ?*, communication à la 9^e Conférence générale de l'EADI, Paris, 18 p.
- Jessop, B., 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n° 3, pp. 452-472.
- Jouve, B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 128 p.
- Jusidman, C., 2001, *Participación ciudadana en el ejercicio de gobierno y la toma de decisiones en el Distrito Federal*, Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Mexico.
- Kersting, N. & J. Sperberg, 1999, « Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil », *Nueva Sociedad*, n° 164, pp. 133-145.
- Kooiman, J., 1993, « Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity », in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, London ; Thousand Oaks, CA ; New Delhi, Sage, pp. 35-48.
- Krasner, S.D., 1983, *International Regimes*, Paperback, Ithaca, NY ; London, Cornell University Press, 368 p.
- Lautier, B., 2001, « Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, pp. 169-176.
- Lautier, B., 2003, « Le léopard et la panthère écossaise. Mondialisation, éclatement spatial et fractionnement social dans les métropoles latino-américaines », in A. Osmont & C. Goldblum (dir.), *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Paris, Karthala, pp. 51-89.
- Lavaud, J.-P., 2001, « Municipalisation et participation populaire en Bolivie », *Les Cahiers du GEMDEV*, n° 27, pp. 113-122.
- Le Bris, E., 2004, « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 223-226.
- Le Galès, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-93.

- Le Galès, P., 1996, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine : « Vers des villes acteurs en Europe »*, CNRS, <<http://www.cnrs.fr/Cnrspresse/n24a6.html>> (consultation : 12 février 2007).
- Logan, J.R. & H. Molotch, 1987, *Urban Fortunes : The Political Economy of Space*, Berkeley, University of California Press.
- Mabogunje, A.L., 1994, « Overview of Research Priorities in Africa », in R. Stren (ed.), *Urban Research in the Developing World*, vol. 2, Africa, Toronto, University of Toronto Press, pp. 19-45.
- MacLeod, G. & M. Goodwin, 1999, « Space, Scale and State Strategy : Rethinking Urban and Regional Governance », *Progress in Human Geography*, vol. 23, n° 4, pp. 503-527.
- Maloney, W., G. Smith & G. Stoker, 2000, « Social Capital and Urban Governance : Adding a More Contextualized "Top-down" Perspective », *Political Studies*, vol. 48, n° 4, pp. 802-820.
- March, J. & H. Simmon, 1993, *Organizations*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Mayntz, R., 1993, « Governing Failures and the Problem of Governability », in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, London ; Thousand Oaks, CA ; New Delhi, Sage, pp. 9-20.
- McCarney, P. (ed.), 1996, *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press.
- McCarney, P., M. Halfani & A. Rodriguez, 1994, « Towards an Understanding of Governance : The Emergence of an Idea and Its Implications for Urban Research in Developing Countries », in R. Stren (ed.), *Urban Research in the Developing World*, vol. 4, *Perspectives on the City*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 91-141.
- McGee, T.G., 1991, « The Emergence of Desakota Regions in Asia : Expanding an Hypothesis », in N.S. Ginsburg, B. Koppel & T.G. McGee (eds.), *The Extended Metropolis : Settlement Transition in Asia*, Honolulu, University of Hawai Press, pp. 3-25.
- Mitlin, D., 2000, *Civil Society and Urban Poverty : Overview of Stage I Cases*, Birmingham, The University of Birmingham, 39 p.
- Molotch, H., 1976, « The City as Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 2, pp. 309-330.
- Monasterios, K. & L. Tapia Mealla, 2001, *De la ciudadanía pasiva a la ciudadanía activa : trayectorias de vida pública de mujeres alteñas*, La Paz, Virgo, 149 p.
- Muller, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 2, avril, pp. 189-207.
- Nguyen, L. & D.N. Nguyen, 2004, « L'évaluation des projets d'aide publique au développement au Vietnam », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 152-157.
- Nunan, F. & D. Satterthwaite, 2000, *Governance for Environmental Improvements : A Comparative Analysis of the City Case Studies*, London, DFID, 30 p.
- Onibokun, A.G., 1996, « Governance and Urban Poverty in Anglophone West Africa », in P. McCarney (ed.), *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 159-169.
- Osmont, A., 1998, « La "gouvernance" : concept mou, politique ferme », *Gouvernance, Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, pp. 19-26.

- Parenteau, R., 2004, « Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine (Vietnam) », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 58-61.
- Pédelahore de Loddis, C., 2004, « Urbanités dialogiques. Le cas vietnamien. Logiques d'acteurs et production urbaine à Hanoi », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 117-120.
- Poche, B., 1992, « Citoyenneté et représentation de l'appartenance », *Espaces et sociétés*, n° 68, pp. 15-36.
- Polèse, M. & R. Stren, 2000, *The Social Sustainability of Cities : Diversity and the Management of Cities*, Toronto, University of Toronto Press.
- Porrio, E., 1996, « Urban Governance in Southeast Asia : Implications for Sustainable Human Settlements », in P. McCarney (ed.), *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 71-82.
- Rabotnikof, N., 1997, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral.
- Rasmussen, C. & M. Brown, 2002, « Radical Democratic Citizenship », in E.F. Isin & B.S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, pp. 175-188.
- Rhodes, R.A.W., 2003, *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead, Open University, 235 p.
- Rodriguez, A. & L. Winchester, 1996, « The Challenge of Urban Governance in Latin America : Reinventing the Government of the Cities », in P. McCarney (ed.), *Cities and Governance : New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 23-38.
- Rosenau, J.N. & E.-O. Czempiel (eds.), 1992, *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 311 p.
- Sarr, C., 2004, « Emergence de nouveaux acteurs locaux et recomposition des territoires urbains. Appropriation de la centralité des villes par les Moodu Moodu : exemples de Dakar, Saint-Louis et New York », in C. Goldblum, A. Osmont & I. Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004), Paris, Ministère des affaires étrangères, pp. 125-129.
- Sassen, S., 2002, « Towards Post-National and Denationalized Citizenship », in E.F. Isin & B.S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, pp. 277-291.
- Schteingart, M., 2001, « La división social del espacio en las ciudades », *Perfiles latino-americanos*, vol. 10, n° 19, pp. 13-31.
- Smouts, M.-C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, pp. 85-94.
- Smyrl, M., 2002, « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 37-52.
- Sojo, C., 2002, « La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano », *Revista de la CEPAL*, n° 76, pp. 25-38.
- Solinís, G., 2003, « La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale », in F. Reysoo & C. Verschuur (dir.), *On m'appelle à régner. Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*, Les Colloques genre de l'IUED, Genève, Institut universitaire d'études du développement, pp. 27-48.

- Stone, C., 1989, *Regime Politics : Governing Atlanta (1946-1988)*, Lawrence, Kansas University Press.
- Stren, R., 1995, « Towards a Research Agenda for the 1990s : An Introduction », in R. Stren (ed.), *Urban Research in the Developing World*, vol. 3, *Latin America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 1-17.
- Stubbs, J. & G. Clarke (eds.), 1996, *Megacity Management in the Asian and Pacific Region : Policy Issues and Innovative Approaches : Proceedings of the Regional Seminar on Megacities Management in Asia and the Pacific [held in] Manila, Philippines, 24-30 October 1995*, Manila, Asian Development Bank.
- Thoenig, J.-C., 2000, « New Institutionalism and Organizational Theory : A Review Article », *Public Administration*, vol. 78, n° 2, pp. 455-460.
- Wihtol de Wenden, C., 1992, « Question de citoyenneté », *Espaces et sociétés*, n° 68, pp. 37-45.
- Williamson, O.E., 1979, « Transaction Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 233-261.
- Williamson, O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 448 p.
- World Bank, 1990, *World Development Report 1990 : Poverty*, Washington, DC, The World Bank, 274 p.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, DC, The World Bank, 61 p.
- World Bank, 2001, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, Washington, DC, The World Bank, 260 p.
- World Bank, 2002, *Concept Note for Urban Research Symposium – Urban Development for Poverty Reduction : Towards a Research Agenda*, 5 p.
- World Bank, 2003, *Concept Note – Second Urban Research Symposium of the World Bank on « Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction »*, Washington, DC, The World Bank, 3 p.
- World Bank, 2005, *Third Urban Research Symposium on « Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction »*, Brasilia, Institute of Applied Economic Research, 6 p.
- Yeung, Y.-M., 1994, « Urban Research in Asia : Problems, Priorities and Prospects », in R. Stren (ed.), *Urban Research in the Developing World*, vol. 1, *Asia*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 17-45.

Collection des Etudes courtes

- N° 11 *La gouvernance urbaine, du Nord au Sud. Acceptions, hybridations, ambiguïtés*
Isabelle HILLENKAMP (2007, 51 p.) CHF 12.–
- N° 10 *Propriété contre possession.*
Les conflits éco-sociaux liés aux plantations industrielles d'arbres dans le Sud
Julien-François GERBER (2006, 75 p.) CHF 12.–
- N° 9 *How Do National and International Actors Interact in Skills Development Strategies ?*
The Analysis of Vietnam under Doi Moi (1986–2004)
Vu BICH-THUY and Alexandre DORMEIER FREIRE (2006, 86 p.) CHF 12.–
- N° 8 *Coûts sociaux de la transition.*
Une analyse comparative entre le Kirghizistan et l'Ouzbékistan (1991-2001)
Altynay ABDIEVA SCHUETZ (2005, 82 p.) CHF 12.–
- N° 7 *Escaping Monetary Poverty : Is Economic Growth Effective ?*
Some Empirical Evidence from Contemporary India
Claudia CAPPA (2003, 30 p.) CHF 12.–
- N° 6 *The Impact of Health-to-Peace Initiatives on the Peace Process*
and the Case of Eastern Slavonia
Leslie GONZALES (2003, 69 p.) CHF 12.–
- N° 5 *Traditional Power Structures and Local Governance in East Timor*
Sofi OSPINA and Tanja HOHE (2002, 126 p.) CHF 12.–
- N° 4 *Les « enfants soldats » objets de discours et sujets oubliés*
Katia PILATI (2001, 29 p.) CHF 12.–
- N° 3 *Le Sénégal à la croisée des chemins. Sens et enjeux de l'alternance politique*
P. NDIAYE DIOUF (2000, 56 p.) CHF 12.–
- N° 2 *Ghana : réformes économiques et démocratisation*
Antoine BRAWAND (2000, 45 p.) CHF 12.–
- N° 1 *Développement et crise en Corée du Sud (1961-1998).*
Dimensions sociales d'une révolution industrielle inachevée
Philippe RÉGNIER (1999, 41 p.) CHF 12.–